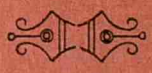
ORGANIZAREA PUTERII EXECUTIVE

PARTEA INTÂIA

ŞTIINŢA ADMINISTRATIVĂ ŞI REORGANIZAREA SERVICIILOR PUBLICE. SISTEMELE ADMINISTRATIVE. NECESITATEA UNEI LEGI UNICE PENTRU UNIFICAREA ORGANIZĂRII ADMINISTRATIVE. SITUAŢIA ACTUALĂ A ORGANIZĂRII ŞI FUNCŢIONĂRII ○○○ PUTERII EXECUTIVE. CONSILII ŞI COMISIUNI. ○○○

DE

IULIU PASCU



BIBLIOTECA ACADEMIEI REPUBLICII POPULARE ROMÂNE

CHIŞINĂU

—

IMPRIMERIA STATULUI

1923

www.dacibuc.ro

BIBLIOTECA REVISTEI CRITICE

5

ORGANIZAREA PUTERII EXECUTIVE

PROECT PENTRU UNIFICAREA NORMELOR GENERALE COMUNE ORGANIZĂRII ŞI FUNCŢIONĂRII TUTUROR SERVICIILOR PUBLICE ALE ADMINISTRAŢIEI STATULUI

DE

IULIU PASCU

IAŞI
VIAŢA ROMÎNEASCĂ
1928

www.digibuc.ro

PREFAŢĂ

In broşura de faţă prezintăm primele patru capitole ale unui studiu general asupra reorganizării puterii executive, din care, trei au fost publicate în **Revista Critică**, *anul II, No. 2, şi al patrulea în* **România Administrativă**, *anul IX, No. 7—8 şi 9.*

Deşi aceste capitole nu formează o parte distinctă a lucrării noastre, totuş broşura a primit specificarea de **Partea Intâia**, *numai pentru a evidenţia astfel dela început, că vor apărea în continuare într'o a doua broşură celelalte capitole.*

Primele trei capitole au câteva licenţe de ortografie, datorite ortografiei impuse de direcţia **Revistei Critice**.

Pentru a nu întinde prea mult capitolul privitor la **consilii şi comisiuni administrative**, *foarte interesantă chestiune a neconstituţionalităţii obligaţiunii impuse miniştrilor de a se supune aşa ziselor* **„avize conforme“** *ale unor organe administrative în subordinea lor, o vom expune mai pe larg într'un articol special.*

Articolul nostru **Echivalarea funcţiunilor publice şi armonizarea salariilor** *publicat în* **Revista Critică**, *anul I, No. 1 şi extras şi în broşură, constitue o parte componentă a studiului de faţă, după cum se va vedeà din ultimele capitole pe cari sperăm să le publicăm cât mai curând.*

I. P.

www.digibuc.ro

Organizarea puterii executive

Proect pentru unificarea normelor generale comune organizării şi funcţionării tuturor serviciilor publice ale administraţiei statului

I

Ştiinţa administrativă

şi

Reorganizarea serviciilor publice

Fiind în plină epocă de reorganizare a ministerelor, credem că este util ca, odată cu discuţiea proectelor ce se propun, să se expue însăşi principiile fundamentale care sînt la baza organizării tuturor serviciilor publice, implicit şi a Ministerelor.

In organizarea oricărui serviciu public intră trei factori: concepţiea politică asupra scopului statului, din care porneşte ideia de înfiinţarea, modificarea sau desfiinţarea vreunui serviciu public, adică iniţiativa de organizare; apoi sistemul administrativ de organizarea şi funcţionarea unitară a serviciilor publice; şi aportul specialiştilor tehnici, specific fiecărui serviciu public în parte.

Scopul firesc şi necesar al statului este realizarea binelui public, realizarea maximului de bună stare şi fericire a naţiunilor. Dar cum naţiunile nu-s simple entităţi juridice, ci organisme vii în sînul cărora trăesc clase sociale, grupări profesionale, grupări de naţiuni minoritare şi chiar şi alte unităţi administrative proprii şi componente ale statelor, cum sînt comunele, judeţele şi provinciile, fiecare din ele avînd interese şi idealuri adesea diferite, realizarea binelui public pretinde neapărat îmbinarea a diferite

www.digibuc.ro

concepţii şi sisteme pentru promovarea acestor multiple şi deosebite interese. Aceste sisteme constitue programele partidelor politice şi ca atare deci, de primul element al oricărei opere de organizare decid bărbaţii politici. Lor le revine onoarea de a decide utilitatea creării sau desfiinţării unui serviciu public, lor le aparţine iniţiativa în orice operă de organizare. Şi cum partidele politice diferă între ele tocmai în privinţa concepţiei lor asupra realizării binelui public, urmează deci că primul factor al organizării administrative este variabil dela partid la partid şi deci dela guvern la guvern. Această variaţie în cadrul ipotetic al doctrinei este fără limită. Dela republica «ideală» a lui Platon, până la concepţiea de stat a lui Bakunin, este imensa deosebire dintre sclaviea organizată ca pîrghie a statului şi înlocuirea însăş a forţei publice de coerciţiune cu unica represiune a conştiinţei omeneşti idealizate. Dar dacă, din lumea himerelor filosofice, trecem în lumea realizărilor concrete, constatăm că programele politice variează între dictatura comunistă, fascistă sau socialista şi constituţionalismul parlamentar al statului burghez.

Astfel fiind, sistemele de organizare şi funcţionare a serviciilor publice, care fac obiectul ştiinţii administrative şi care sînt în funcţiea scopului şi idealului politic urmărit, nu pot avea nici ele o prea mare diversitate. Mai mult încă, aceste metode s-au cristalizat în cursul istoriei publice în două sisteme extreme: centralizarea şi discentralizarea administrativă, şi în acele cîteva sisteme intermediare, rezultate din îmbinarea mai mult sau mai puţin fericită a unora din caracterele şi dezideratele lor. Şi este interesant de observat din primul moment că este o interdependenţă absolută între regimul politic şi sistemul administrativ. Orice regim de dictatură foloseşte neapărat centralizarea ca metodă de administraţie, în timp ce partidele democratice au ca ideal administrativ discentralizarea cea mai desăvârşită, iar anarhismul utopic visează autonomiea administrativă absolută.

In fapt deci, ştiinţa administrativă are un obiect foarte precis şi anume: să caracterizeze în mod definitiv cele două sisteme administrative fundamentale, centralizarea şi discentralizarea, şi odată cu ele şi disconcentrarea şi autonomiea administrativă; şi apoi să determine caracterul administraţiei aflătoare la un moment dat într-un stat, pentruca în urmă să poată propune soluţiile practice pentru îmbunătăţirea administraţiei în raport cu concepţiea politică dominantă.

www.digibuc.ro

Trebue să adăugăm că în practică azi nu se mai pot înfăptui sistemele pure de centralism, şi de discentralizare, şi că chiar în teorie, alături de sistemul bunului despot, se află regimul despotului degenerat, şi un regim de discentralizare cu funcţionari venali şi incapabili este mai dezastruos decît o oligarhie ţanţoşă, dar corectă în conducerea intereselor superioare de stat.

Aşa fiind, ştiinţa administrativă în acelaş timp în care are posibilitatea de a-şi stabili cu precizie principiile ei fundamentale, are şi un larg cîmp de activitate practică pentru înfăptuirea celei mai bune organizări şi funcţionări a serviciilor publice, nu numai în raport cu concepţiea de stat şi programele partidelor politice, dar şi mai ales în raport cu moravurile administrative, sociale şi politice ale popoarelor.

In fine, atribuţiile fiecărui serviciu public în parte nu pot fi decît acelea ale naturii sale şi nimeni nu le poate soluţiona mai bine decît specialistul tehnic cunoscător al ştiinţii care se ocupă cu studiul problemelor care fac obiectul serviciului public considerat. Al treilea element al operei de organizare îl constitue deci o activitate ştiinţifică, care este cu atît mai uşoară de utilizat, cu cît ştiinţa respectivă este mai exactă.

Aşa dar din cei trei factori determinanţi ai organizării şi funcţionării administraţiei publice, concepţiea de stat, ideia de creare sau de suprimare a serviciilor publice, este în funcţiea programelor partidelor politice, variind deci dela partid la partid şi constituind în acelaş timp idealul politic al naţiunilor, variază şi dela generaţie la generaţie, mai mult chiar ca între partidele aceleaş generaţii. Sistemele administrative care nu pot fi decît integrale, dacă diferă total în regimul de dictatură faţă de acel de constituţionalism parlamentar, apoi în sînul statelor absolutiste sau parlamentare, ele variează mai puţin chiar ca programele partidelor politice, căci ele trebue să satisfacă în orice moment şi supt orişice regim politic nevoia firească de unificare şi generalizare a organizării şi funcţionării serviciilor publice; iar specialistul tehnic satisface în tot mai largă măsură nevoia de diferenţiere şi specializare a serviciilor publice, aportul său variind, nu cu concepţiea politică, ci cu evoluţiea ştiinţii sale proprii.

Lăsînd filosofului politic prima sarcină şi specialistului tehnic pe cea din urmă, noi, ca slujitori ai ştiinţii administrative, vom înfăţişa în acest studiu un proect pentru unificarea normelor generale de organizare şi funcţionare a serviciilor publice ale puterii

www.digibuc.ro

executive a statului. Şi pentru ca studiul nostru să fie cît mai sistematic şi mai folositor vom expune:

1). Sistemele administrative, caracterele şi valoarea lor;

2). Necesitatea unei legi unice pentru înfăptuirea unificării administrative;

3). Situaţiea actuală a organizării şi funcţionării serviciilor publice, însoţită de caracterizări şi propuneri;

4). Consiliile şi comisiunile administrative şi de contencios administrativ, însoţite de propuneri cu caracter legislativ;

5). Stabilimentele publice, expunerea situaţiei prezente şi propuneri legislative;

6). Ierarhiea serviciilor publice, însoţită de un tablou grafic;

7). Schiţarea unui proect de lege pentru organizarea şi funcţionarea puterii executive a Statului.

II

Sistemele administrative

Centralizarea, disconcentrarea, discentralizarea, autonomiea

Pentru a putea studia în mod ştiinţific viaţa administraţiei noastre publice nu avem decît un mijloc, acela de a o analiza după criteriul sigur al sistemelor administrative, care au, fiecare în parte, caractere foarte distincte şi specifice, aşa încît ele pot servi ca adevărate unităţi de măsură. Cum însă opiniea noastră publică, şi chiar conducătorii politici, nu sînt pe deplin edificaţi asupra caracteristicelor fiecărui sistem administrativ în parte, este absolut necesar ca înainte de a începe expunerea asupra valorii şi naturii organizării şi funcţionării serviciilor noastre publice, să definim în prealabil sistemele administrative.

Sînt patru sisteme administrative: centralizarea, disconcentrarea, discentralizarea şi autonomiea. Aceste patru sisteme se reduc în principiu la două: centralizarea şi discentralizarea, căci disconcentrarea nu-i decît un corolar al centralizării, absolut inevitabil în anumite împrejurări, iar autonomiea, la rîndul ei, este unul din aspectele discentralizării. In practică însă nici centralizarea, nici discentralizarea nu se pot înfăptui în mod absolut; ba chiar, prin faptul coexistenţei inexorabile a administraţiilor locale alături de administraţiea centrală, în practică constatăm întotdeauna o îmbinare supt o formă sau alta a funcţionării simul-

www.digibuc.ro

tane a ambelor sisteme laolaltă. Astfel încît ceia ce se denumeşte în viaţa politică drept discentralizare, nu este în realitate decît dorinţa de a se impulsa o mai intensă activitate organelor locale, iar prin centralism se înţelege în mod comun menţinerea a tot puterniciei administraţiei statului.

In aceste condiţii noi trebue să începem prin definirea teoretică a sistemelor administrative, ca să ajungem apoi la identificarea formelor şi aspectelor lor practice. Şi pentru a ilumina teoriea cu experienţa realităţilor administrative, noi vom porni chiar dela faptul concret al coexistenţei permanente a celor două grupe de administraţii: administraţiea centrală a statului, în care se cuprind, pe lîngă ministere şi stabilimentele publice fiecare cu personalitatea lor juridică proprie, şi administraţiile locale: comunale, judeţene şi provinciale.

Avem deci două grupe de persoane juridice publice, pe deoparte statul unic cu ministerele şi stabilimentele sale publice, pe de altă parte avem cele 8879 de comune, 71 de judeţe şi provinciile, dacă îşi vor întruchipa o personalitate juridică pe calea asociaţiilor mixte de comune şi judeţe, prevăzute prin legea pentru unificarea administrativă. Fiecare din aceste feluri de persoane juridice din grupa a doua organizîndu-şi cîte o administraţie proprie, au în mod firesc un scop şi interese deosebite, aşa că în mod fatal ele s-ar putea afla la un moment dat în conflicte de interese. Pentru înlăturarea acestor conflicte este nevoe de o forţă care să intervie pentru a limita drepturile şi a impune obligaţiile fiecăreia, această forţă este forţa centrală a statului.

Acum, dacă ne amintim origina vechilor noastre principate, născute prin cucerirea unor comune şi cnezate existente anterior descălecatelor, prin supunerea benevolă sau unirea cu altele, şi mai în urmă prin înmulţirea comunelor pe întreg cuprinsul de mai tîrziu al Moldovei lui Ştefan Cel Mare şi al Munteniei lui Mircea Cel Bătrîn, observăm că noi am avut o administraţie publică comunală, şi în parte am putea spune poate chiar şi judeţeană, anterioară administraţiei principatelor, care sînt la baza statului romîn modern. Din punct de vedere istoric prima unitate administrativă romînească este în mod absolut sigur comuna, iar statul este cea din urmă, formată tocmai din reunirea tuturor comunelor, judeţelor şi provinciilor sale.

Continuînd evoluţiea istorică, observăm că dacă consolidarea principatelor, cu toată vitregiea năvalnică a popoarelor bar-

www.digibuc.ro

bare, s-a făcut totuş cu destulă răpeziciune şi mai ales cu formidabilă coeziune, este fiindcă toate administraţiile comunale, evident autonome, s-au unit în administraţiea centrală a statului prin forţa impetuoasă a aceluiaş instinct naţional. Oricît ar fi fost de puternic totuş instinctul de conservare naţională şi de apărare împotriva duşmanilor comuni din afară, este sigur însă că unirea administraţiilor comunale cu administraţiea statului, s-a făcut pe calea unui organ administrativ. Indiferent dacă aceasta va fi fost tot vechiul şef administrativ comunal, devenit şi reprezentant al Domnului în comună, sau că a fost un altul trimes de Domn din alte meleaguri, fapt cert însă este că s-a efectuat prin acest mijloc o operă de centralizare a administraţiilor tuturor comunelor. Cu începere din acel moment statul romîn primitiv îşi îndeplinise opera de organizare a primei sale ierarhii administrative, el îşi realizase întăia etapă a centralizării sale, înlăturînd şi toate animozităţile posibile dintre diferitele comune.

Prin unirea dela 1859, administraţiile celor două provincii au fost centralizate la Bucureşti, iar după 1918 noi am realizat ultima etapă de centralizare administrativă, urmărind si desăvîrşind astfel pas cu pas opera de centralizare politică a neamului nostru.

Din această foarte sumară şi intenţionat foarte simplificată reîmprospătare a originei statului nostru şi a evoluţiei administraţiei sale, reese evident că la baza sa stă comuna şi mai apoi judeţul, cu administraţiile lor proprii; apoi s-au cristalizat administraţiile provinciale, şi în urmă s-a închegat administraţiea statului actual. Evoluţiea noastră administrativă este în mod normal o operă de *centralizare* şi, cum, ulterior şi începînd dela 1859, noi am dat toată atenţiea noastră în mod exclusiv administraţiei statului, neglijînd cu totul administraţiile comunale şi judeţene, astăzi noi ne aflăm în situaţiea de a avea o administraţie centrală foarte bine închegată, în timp ce administraţiile comunale şi judeţene, atît de puternice, deşi restrînse ca activitate, la origina principatelor, sînt cu mult prea slabe faţă de ce ar trebui să fie. Menţinînd deci cu toată grija puternica şi înfloritoarea administraţie centrală a statului, noi trebue azi să luăm măsurile legale necesare pentru a întări şi administraţiile comunale, judeţene şi provinciale. Această operă se numeşte *discentralizare* administrativă.

Revenind la situaţiea de fapt actuală, vedem că înlăturarea

www.digibuc.ro

cauzelor conflictelor posibile între unităţile administrative componente ale statului s-a făcut printr-o centralizare administrativă efectuată treptat şi urmărind ierarhiea impusă de necesităţile istorice. Exerciţiul acestei centralizări a fost monopolizat de stat şi a servit la mărirea şi întărirea lui. Azi, cînd statul nostru este aproape în graniţele sale naţionale, şi opera de centralizare politică este terminată, datoriea noastră este să luptăm pentru propăşirea civilizaţiei şi culturii noastre naţionale, şi pentru această operă avem nevoe de cît mai multe iniţiative. Discentralizarea administrativă este tocmai organizarea acestor iniţiative.

Din punct de vedere istoric discentralizarea ne apare deci ca mijlocul necesar pentru a putea începe o nouă epocă în evoluţiea neamului nostru. Centralizarea a servit idealul unităţii politice al neamului, discentralizarea va desăvîrşi idealul nostru cultural, ştiinţa, arta şi civilizaţiea romînă.

Reţinem deci că întărirea administraţiei locale nu înseamnă deloc slăbirea administraţiei centrale, ci numai adaptarea ei problemelor de care atîrnă întărirea administraţiei locale, pentruca, prin utilizarea rezultatelor acesteia, administraţiea centrală să se înalţe tot mai mult.

Toate mijloacele folosite de toate popoarele pentru îmbinarea intereselor de stat cu interesele locale, trecute prin filtrul simplificator al experienţei şi al doctrinei, s-au topit în patru sisteme administrative, ale căror caractere şi valoare le vom preciza în cele ce urmează. Şi pentruca această expunere să fie cît mai sistematică, o vom face după aceleaşi puncte de vedere şi anume: origina sistemului administrativ; personalitatea juridică de drept public; organele administrative şi atributele lor; selecţionarea lor; responsabilitatea şi controlul; spiritul şi concepţiea administrativă; valoarea practică; raportul sistemelor administrative cu natura serviciilor publice.

Centralizarea îşi are origina în dictatura militară, în despoţie, în dictatura bolşevică sau fascistă, şi poate în viitor în dictatura socialistă, dacă se va realiza.

In orice caz, centralizarea administrativă este expresiea unui regim politic care sau nu vrea să recunoască decît existenţa unei singure persoane juridice publice, statul, sau, dacă admite şi existenţa altora, a comunelor, sau a breslelor, de pildă, apoi administraţiile acestora sînt puse supt cea mai severă tutelă administrativa.

www.digibuc.ro

Organizarea administrativă centralistă este alcătuită exclusiv de sus în jos, pe temeiul unei ierarhii foarte puternice, în fruntea căreia se află şeful absolut al statului, întrunind asupra sa toate atributele puterii: face legi, ordonă executarea lor, judecă şi pedepseşte.

Funcţiile administrative sînt în genere îndeplinite de organe unipersonale. In Rusiea bolşevică sînt totuş organe formate din mai multe persoane, aşa cum au fost şi triumviratele romane. Organele deliberative sînt rare şi, chiar cînd sînt, ele-s alcătuite prin numirea de către şeful statului sau alegerea de către o oligarhie restrînsă.

Selecţionarea personalului administrativ este lăsată la libera voinţă a şefului statului sau a delegaţilor săi. Numirea se face direct fără concurs şi fără a acorda dreptul de stabilitate.

Responsabilitatea funcţionarilor este pe cale ierarhică. Funcţionînd pe baza ordinului ierarhic, orice control altul decît cel administrativ de sus în jos este exclus.

In regimul de centralizare administrativă, oricît de extremă ar fi ea, pe lîngă organele şi serviciile centrale aflătoare în capitala ţării, sînt totdeauna şi organe locale ale administraţiei centrale. Acestea însă lucrează numai pe baza ordinelor dela centru şi pe responsabilitatea şefilor ierarhici.

Deasemenea pot fi şi sînt şi alte unităţi administrative decît statul, organele acestora se aleg însă prin colegii formate pe clase sociale, sau censitare, dacă nu-s formate chiar din membri numiţi tot de puterea centrală. Oricare le-ar fi origina, ele funcţionează toate supt tutela puterii centrale, avînd în genere puţine atribuţii şi mai ales o slabă putere de deciziune.

Disconcentrarea administrativă se produce atunci cînd într-o administraţie centralistă, datorită întinderii prea mari a statului, sau altor cauze care îngreuiază administraţiea dela centru a întregii ţări, se deleagă, de către şeful statului, cîte un guvernator, mandarin, paşă, care să exercite el, în cuprinsul unei provincii, atribuţiile şefului suprem, fiind astfel responsabil numai în faţa acestuia.

In sistemul disconcentrării şeful statului poate acorda o sferă de atribuţii cu putere de deciziune proprie şi altor organe, cum ar fi de pildă prefecţii. Aceste organe funcţionează toate exact după aceleaşi norme caşi organele unei administraţii pur centraliste, cu singura excepţie a competenţei lor de iniţiativă şi deciziune proprie.

www.digibuc.ro

Situaţiea administraţiilor comunale şi judeţene este exact aceiaş caşi în sistemul centralizării, guvernatorul, paşaua, mandarinul avînd totdeauna dreptul său de veto. Iniţiativa organelor administrative ale acestor persoane juridice poate fi însă în deajuns de largă, pentru a satisface veleităţile de independenţă ale clasei sociale pe care se sprijină şeful statului.

O asemenea administraţie disconcentrată a cunoscut Basarabiea supt Ruşi. Este însă o gravă eroare şi o totală nepricepere a valorii caracterelor sistemelor administrative, confundarea acestei disconcentrări cu discentralizarea administrativa, deşi ne grăbim să recunoaştem că, picurînd responsabilitatea personală şi controlul cetăţenesc şi judecătoresc printre obligaţiile funcţionarilor unui sistem de disconcentrare, şi măridu-le dreptul de iniţiativă în dauna controlului ierarhic, se întronează în mod sigur discentralizarea.

Discentralizarea administrativă se diferenţiază de disconcentrarea administrativă nu atît prin organizare cît mai ales prin funcţionare, prin acel suflet nou al solidarităţii sociale înobilată de iniţiativele creatoare ale poporului. Discentralizarea apare numai atunci cînd poporul se simte stăpîn pe drepturile sale de participare la viaţa publică. Pentru acest motiv chiar discentralizarea administrativă se confundă cu democraţiea, al cărei permanent deziderat va rămînea ideala ei înfăptuire.

Discentralizarea pretinde o cît mai largă organizare a iniţiativelor locale. Comunele, judeţele, provinciile, devin persoane juridice puternice, avînd organe administrative alese prin vot universal, colaborînd alături cu un personal selecţionat pe bază de concurs şi cultură superioară. Statul renunţă la tutela asupra administraţiei lor, înlocuind-o cu o colaborare activă şi creatoare, pe care o îndeplineşte prin organe cît mai specializate.

In discentralizare chiar şi personalul administraţiei centrale a statului se numeşte prin concurs, pe bază de titluri academice. El este inamovibil sau măcar stabil, este personal responsabil de actele sale administrative, are atribuţii şi putere de deciziune proprie bine precizată, şi este controlabil şi contabil şi administrativ şi judecătoresc, şi disciplinar şi penal. Cetăţenii se bucură de dreptul de a trage la răspundere pe funcţionarii care le-ar leza drepturile lor prin aplicarea arbitrară a legilor.

In discentralizarea administrativă apare, pentru prima oară în viaţa publică, dreptul cetăţeanului în faţa funcţionarului, dreptul

www.digibuc.ro

societăţii în faţa autorităţii sacrosancte de altădată a statului.

In sistemul discentralizării funcţionarii statului, comunelor sau judeţelor cuceresc definitiv un mare număr de drepturi, între care stabilitatea şi inamovibilitatea, înaintarea ierarhică, salariul, pensiea, judecata disciplinară de către colegii săi, sînt dintre cele mai interesante.

In discentralizare administraţiea statului se îmbogăţeşte cu nouă şi tot mai numeroase persoane juridice, cu scopul de a administra după criterii proprii averile capabile de o productivitate. Aceste persoane juridice se numesc stabilimente publice.

In discentralizare fiecare persoană juridică trebue să aibă organe deliberative separate de organele executive. Puterea judecătorească se exercită exclusiv de stat şi numai de un singur fel de organe. Contenciosul administrativ de factură franceză nu este admisibil într-un sistem de discentralizare.

Din punct de vedere economic administraţiea are un personal mult mai numeros, avînd mai multe şi mai puternice administraţii proprii, în schimb însă randamentul public al acestei administraţii de creaţie, nu de execuţie ca cea centralistă, este incomparabil mai mare.

Autonomiea administrativă nu este decît substratul etic şi juridic al discentralizării. Intr-adevăr, discentralizarea nu este decît organizarea unui sistem cît mai raţional de coordonare a activităţii administraţiilor autonome ale tuturor persoanelor juridice publice care compun statul. Discentralizarea nu este în fond decît un sistem ştiinţific de centralizare a iniţiativelor locale şi a rezultatelor lor.

Activitatea locală astfel concepută cuprinde în ea dreptul de liberă organizare, dreptul de autonomie. Acest drept statul discentralizator îl recunoaşte, rezervîndu-şi şieşi numai greaua sarcină de a coordona apoi, prin anumite organe de colaborare, munca şi lucrările tuturor acestor persoane juridice autonome.

In constituţiea noastră până la modificarea din 1923, în capitolul privitor la administraţiea comunală şi judeţeană stă scris chiar că ea se va face pe baza autonomiei. Azi acest termin a fost înlocuit cu cel de discentralizare. Adevărul este că atunci cînd am avut acest drept, nu l-am înfăptuit, şi acum, cînd ne apropiem de posibilitatea de a-l putea înfăptui, nu-l mai avem.

Autonomiea revine mereu în discuţiile noastre politice. Este un termin mult iubit de Basarabeni, în deosebi, adică tocmai de

www.digibuc.ro

acei care cred că reacţionarele lor zemstve erau organe de administraţie autonomă, atunci când ele erau expresiea tipică a unui sistem de disconcentrare administrativă funcţionînd supt puterea dreptului de veto al unui gubernator pe cît de puternic în drept, pe atît şi de leneş, venal şi incapabil în fapt. Fraţii basarabeni nu-şi dau samă că libertatea, răspunderea personală, controlul cetăţenesc, acestea singure caracterizează şi fac posibilă autonomiea. Ei, care au trăit prea mult supt opresiune, au crezut că blidul de iniţiativă locală a zemstvelor este chiar autonomiea.

Autonomiea ia un aspect cu totul interesant în special în statele poliglote, conglomerate de naţiuni şi provincii silit sau benevol întrunite supt un singur sceptru. Bucovina noastră a beneficiat destul de larg de autonomiea administrativă. Ardealul încă a avut un timp acest drept. Elveţia îl foloseşte în chip minunat. Statele Unite ale Americii au ridicat autonomiea administrativă chiar la o formă politică. O autonomie politică au şi statele componente ale Germaniei, deşi atît de germane fiecare în parte. Fapt foarte interesant: autonomiea politică nu implică şi autonomiea administrativă în interiorul ţării sau provinciei respective. Ea poate exista utilizînd nu discentralizarea administrativă, ci disconcentrarea. Este cazul Germaniei ultra centraliste pentru o parte din serviciile sale publice.

Cu acest prilej vom releva că sînt într-adevăr unele servicii care nu-şi pot da toate efectele necesare decît dacă-s organizate şi dacă funcţionează pe baza celei mai stricte centralizări sau disconcentrări administrative. In acest caz este armata, care nici nu poate fi concepută fără ordin ierarhic şi respectul absolut al superiorului. Dimpotrivă, alte servicii publice nu se pot desvolta decît printr-o organizare discentralistă, de pildă biserica, imposibil de conceput fără credincioşi şi fără organizarea parohială atît de autonomă. Pentru aceste motive, armata chiar şi în Anglia este organizată pe aceleaşi principii caşi armata germană, şi, la rîndul ei, biserica rusă are aceiaş autonomie caşi parohiea engleză.

Am spus că formele pure ale sistemelor administrative sînt foarte greu de realizat. Doară despre tipul administrativ englez se poate spune că are la baza sa autonomiea deplină, dar şi în Anglia, în timpul războiului şi dela el încoace, se manifestă tot mai puternic tendinţa de întărire a administraţiei centrale, ceia

www.digibuc.ro

ce se face în parte măcar prin restrîngerea activităţii şi puterii administraţiilor locale autonome sau a organelor locale ale puterii centrale. Şi chiar în epoci de despoţie este totdeauna loc şi cîte pentru o manifestare de iniţiativă administrativă, alta decît a statului, fie că ea ar fi numai un privilegiu al favoriţilor despotului sau al unei clase sociale.

Noi trebue deci să cunoaştem elementul care constitue în orice caz diferenţa specifică a fiecărui sistem, şi aceasta este dată de spiritul care animă şi inspiră activitatea administrativă a şefilor şi funcţionarilor administraţiei publice.

Marea deosebire între centralizare şi disconcentrare pe de o parte şi discentralizare şi autonomie administrativă pe de altă parte, rezidă în concepţiea şi mentalitatea administratorilor. Dacă gîndeşte numai şeful pentru întreg aparatul administrativ, el singur sau cu un stat major al său, socotind că ei rezumă toată Inteligenţa şi bunul simţ şi tot patriotismul, că numai ei pot cunoaşte nevoile poporului şi numai ei îl pot îndrepta înspre fericirea naţională; dacă toţi ceilalţi funcţionari sînt transformaţi în simple organe de executare a ordinelor de sus, şi dacă cetăţenii nu au niciun drept de control politic şi judecătoresc asupra conducerii şi executării ordinelor date şi a activităţii aparatului administrativ, atunci, oricare ar fi haina organizării serviciilor publice, sîntem siguri că ne aflăm în plin sistem de centralizare.

Dacă din contra încrederea oarbă în sine a conducătorilor este înlocuita cu încrederea în forţele creatoare ale inteligenţei şi experienţei maselor adînci ale poporului, dacă în loc de acapararea şi îngrămădirea întregii forţe publice asupra unei singure persoane, sau a unei oligarhii, se însufleţeşte întreg aparatul administrativ cu dreptul de iniţiativă şi competenţă proprie materială şi teritorială, după o anumită orînduire ierarhică; dacă întreg personalul administrativ este conştient că îndeplineşte un mandat din partea poporului pentru a-i săvîrşi anumite servicii, cu sancţiunea că în caz cînd şi-ar călca mandatul, abuzînd de el, va fi pedepsit, cetăţenii avînd dreptul de a-i controla şi politiceşte şi pe calea justiţiei, atunci ne aflăm în plină discentralizare administrativă.

Iar în caz cînd într-o administraţie anumită, de pildă într-a noastră, constatăm că organizarea formală este alcătuită conform sistemului discentralizării cu o largă utilizare a administraţiilor proprii ale comunelor, judeţelor şi stabilimentelor publice,

www.digibuc.ro

cît şi a organelor locale ale administraţiei centrale, dar în acelaş timp observăm că spiritul şi mentalitatea funcţionarilor administrativi sînt centraliste, atunci noi vom spune că ne aflăm într-o formă intermediară între centralism şi discentralizare.

Şi în fine, dacă-i vorba să apreciem valoarea practică a fiecărui sistem administrativ, aşa cum poate fi realizat el, atunci, contrar credinţei comune, istoriea ne arată că toate sistemele pot fi şi bune şi rele. Totul atîrnă numai de condiţii sufleteşti.

Sînt funcţionarii administrativi patrioţi, cinstiţi, capabili şi muncitori, în majoritatea lor şi în special şefii lor, atunci avem o administraţie bună, fie ea oricît de centralistă; dacă însă din potrivă aparatul administrativ în majoritatea lui este venal şi incapabil, administraţiea va fi dezastruoasă, chiar şi dacă va fi discentralizată. Ba în acest caz din urmă, dezastrul e şi mai mare într-un sistem de discentralizare, fiindcă antrenează mai toate forţele posibile ale naţiunii, îngreuind peste măsură reacţiunea salutară, care nu mai poate lua decît o singură formă, dictatura unei personalităţi superioare.

III

Necesitatea unei legi unice pentru stabilirea normelor generale comune organizării şi funcţionării tuturor serviciilor administraţiei statului

Se deosebesc cinci feluri (feluri, nu grupe) de persoane juridice de drept public, cinci feluri de administraţii publice cu o autonomie care pentru una din ele, statul, este absolută, iar pentru toate celelalte-i supusă într-o măsură sau alta controlului statului.

Aceste administraţii sînt: statul ca atare; ministerele sale; stabilimentele publice (pe care statul le crează anume pentru a se folosi de ele în opera sa); comunele, judeţele şi eventual provinciile; şi înfine aşezămintele sociale cărora statul vrea să le recunoască caracterul de utilitate publică.

Nimic mai simplu şi mai logic decît ca pentru organizarea normelor generale ale fiecăreia dintre aceste feluri de administraţii să avem cîte o lege unică; ba organizarea normelor generale ale administraţiei statului, ministerelor şi stabilimentelor sale, trebue cuprinsă într-o singură lege. Şi totuş noi nu avem pănă

www.digibuc.ro

acum o asemenea lege decît numai pentru administraţiile comunale şi judeţene.

Nu vom intra în discuţiea explicaţiei acestei situaţii legislative. Fapt cert este însă că actuala avalanşă de proecte de reorganizare a ministerelor nu se explică decît tocmai prin această necesitate superioară de unificare a administraţiei statului, de unificare a organizării şi funcţionării tuturor serviciilor sale publice. Dar este evident că prin niciun alt mijloc nu se poate realiza mai sigur şi mai desăvîrşit această operă de integrare decît printr-o lege unică. Şi că avem dreptate, ar fi destul să relevăm că chiar acele cîteva proecte de reorganizare a ministerelor, ce ne sînt cunoscute, diferă în ele faţă de dispoziţiile pe care le prezintă D-l prim ministru în expunerea de motive a proectului său de reorganizare a Ministerului de Finanţe, ca norme cu caracter general şi comun reorganizării tuturor ministerelor.

Pentru a demonstra însă mai desăvîrşit nevoia acestei legi *unice* de unificare a organizării puterii executive a statului, noi vom înfăţişa şi realitatea actuală, fireşte în chip cît mai sumar.

Constituţiea, care este legea legilor, ar trebui să cuprindă principiile fundamentale pentru organizarea tuturor acestor feluri de administraţii, principii care în urmă să fie desvoltate şi aplicate în trei legi generale: una pentru administraţiea superioară a statului, şi acea a ministerelor şi stabilimentelor sale; alta pentru administraţiea comunelor, judeţelor şi asociaţiilor de comune şi judeţe; şi a treia pentru stabilirea condiţiilor pentru acordarea personalităţii juridice publice aşezămintelor sociale şi normele lor de administraţie. Constituţiea noastră însă nu dispune nici despre dreptul inexorabil al statului de a crea persoane juridice publice, nici despre dreptul său de a recunoaşte unora din aşezămintele sociale şi fundaţiile civile, calitatea de utilitate publică. Constituţiea stabileşte numai principalele organe care îndeplinesc cele trei mari funcţiuni ale administraţiei superioare a statului şi recunoaşte dreptul comunelor şi judeţelor de a-şi administra prin organele lor proprii (care sînt consiliile comunale şi judeţene) interesele lor exclusive (art. 41).

Această concepţie a vechii noastre constituţii se explică, din punct de vedere istoric, prin faptul că stabilimentele publice, ca persoane juridice şi administraţii publice autonome, sînt o cucerire definitivă a dreptului public mult mai recentă, în timp ce comunele şi judeţele, avînd o individualitate socială şi economică

www.digibuc.ro

proprie, şi comunele avînd chiar şi individualitate politică anterioară statelor, dreptul lor la o liberă administraţie publică era imposibil să nu fie recunoscut. Asta cu atît mai mult, cu cît constituţiea noastră, copiată după cea belgiană, de totală inspiraţie engleză, nu putea să nu-şi însuşească concepţiea de stat engleză, care se întemeiază pănă într-atît pe autonomiea administrativă comunală şi judeţeană, încît chiar principalul organ al puterii sale legiuitoare se numea şi se numeşte, tocmai, Camera Comunelor.

La 1918 s-au aflat în aceiaş situaţie din punct de vedere administrativ noile provincii faţă de vechiul Regat. Bucovina şi Basarabiea aveau o administraţie provincială foarte puternic organizată. Bucovina avea chiar o individualitate politică, caşi vechile principate dunărene la 1859. Totuş, pentru aceleaş motive pentru care constituantul dela 1866 a înlăturat definitiv administraţiea provincială, şi cel din 1923 a refuzat să înscrie în Constituţie dreptul provinciilor de a-şi administra singure propriile lor interese specifice. Dar este necesar să adăogăm că, ceia ce n-a facut Constituţiea a făcut legea pentru unificarea administrativă, elaborată de acelaş Parlament colaborînd cu acelaş Guvern, înscriind în ea dreptul comunelor şi judeţelor de a se asocia pentru interese publice comune şi acordînd acestor asociaţii, care pot lua forma teritorială a provinciilor istorice, personalitatea juridică publică. Rămîne numai că iniţiativa locală să dovedească necesitatea şi folosul practic al acestor noi administraţii publice, — provinciile.

Ceia ce a făcut legea administrativă pentru aceste asociaţii comunale şi judeţene, stabilind adică principial normele lor de creaţiune, de organizare şi funcţionare, trebue să se facă tot pe calea unei legiuiri cu caracter general pentru stabilirea normelor după care se pot înfiinţa stabilimente publice şi se pot recunoaşte ca de utilitate publică unele aşezăminte sociale, rămînînd firește că în fiecare caz concret în parte, în conformitate cu dispoziţiile acestor legi generale, să fie necesară o lege specială, aşa cum este necesar şi pentru înfiinţarea şi organizarea ministerelor.

Am spus că Constituţiea organizează numai administraţiea generală a statului. Intr-adevăr, ea dispune ca administraţiea statului să se facă de trei feluri de organe, exercitînd trei feluri de atribuţii diferite, şi anume: 1. atribuţiile legiuitoare, care se exercită de trei organe: Adunarea Deputaţilor, Senatul şi Consi-

www.digibuc.ro

liul Legislativ; 2. atribuţiile funcţiei executive, care se îndeplinesc de Rege, Consiliul de Miniştri şi Miniştri; şi 3. atribuţiile funcţiei judecătoreşti, care se exercită de către Curtea de Casaţie şi de organele ce se vor stabili prin legea pentru organizarea judecătorească.

In privinţa primelor două organe ale puterii legiuitoare constituţiea nu se mulţămeşte numai cu enunţarea cîtorva principii generale, ci ea determină precis chiar şi chestiuni de organizare şi funcţionare, astfel că regulamentele respective ale Camerii şi Senatului şi legea electorală nu au decît sarcina de a desăvîrşi această organizare. Consiliul Legislativ are o lege proprie. Regele îşi are toate atribuţiile sale limitativ fixate prin cnnstituţie. Consiliul de Miniştri şi Miniştrii nu au însă precizate decît principalele lor atribuţii în raport cu activitatea parlamentului şi atribuţiile Regelui. Toate celelalte atribuţii ale lor, precum şi întreaga organizare a tuturor serviciilor puse în subordinea Regelui, Consiliului de Miniştri şi Miniştrilor, urmează deci să fie stabilite printr-o lege ordinară, una şi singură, aşa cum s-a făcut şi pentru organizarea puterii judecătoreşti printr-o sigură lege, faţă de care legea pentru organizarea Curţii de Casaţie este doară un capitol separat el ei.

In tocmai cum pentru organizarea generală a administraţiilor comunelor şi judeţelor s-a simţit nevoia de a se face o singură lege generală, lăsîndu-se acestora dreptul de a-şi face regulamente proprii (pentru chestiunile speciale ce pot varia dela comună la comună şi judeţ la judeţ), tot astfel şi pentru toate ministerele şi stabilimentele publice care constitue administraţiea statului se impune ca singură metodă ştiinţifică de organizare: edictarea printr-o lege unică a tuturor principiilor generale aplicabile tuturora deopotrivă, cu corolarul necesar al legilor speciale, pentru înfiinţarea şi edictarea chestiunilor speciale ale fiecărui Minister şi stabiliment public în parte, care la rîndul lor se vor bucura de dreptul de a-şi elabora singure regulamentele lor de funcţionare.

Viaţa publică nu poate eşi din cadrul cîtorva fenomene administrative care se repetă cu invariabilitate absolută în principiul lor determinant şi se vor repeta deapururi. Unul din aceste principii, care capătă puterea unei legi ale ştiinţii administrative, este acela că progresul public se înfăptueşte, întocmai caşi progresul social ori biologic, prin diferenţiere tot atît cît şi prin integ-

www.digibuc.ro

rare, şi ca atare deci, cu cît serviciile publice se vor specializa mai mult şi vor fi ajutate în chip mai desăvîrşit de specialiştii tehnici, cu atît va fi mai necesară unificarea strictă a normelor generale administrative de organizare şi funcţionare a lor.

Şi această operă de unificare administrativă prin niciun mijloc nu poate fi mai bine înfăptuită decît chiar printr-o lege unică.

IV

Situaţiea actuală a organizării şi funcţionării puterii executive a statului

După cum s-a văzut din cele ce preced, noi ne preocupăm în mod exclusiv de organizarea şi funcţionarea serviciilor publice ale puterii executive a statului, în cadrul căreia facem un loc stabilimentelor publice, care, deşi au personalitate juridică proprie, fac parte integrantă din ea, întocmai caşi ministerele.

Noi nu ne preocupăm în acest loc nici de administraţiile comunale, judeţene şi provinciale, despre care am scris numeroase studii în revista *Romînia Administrativă* şi un articol în *Revista Critică* Nr. 3-4 din 1927, şi nici de aşezămintele de utilitate publică.

Deasemeni, şi cu atît mai mult, nu vom cerceta organizarea judecatorească şi nici pe cea a Consiliului Legislativ. Despre Consiliul Legislativ am scris trei articole în *Curierul Judiciar*, şi anume în No. 37 din 1927 şi 2 şi 8 din 1928. In capitolul în care vom expune concepţiea şi proectul nostru asupra ierarhiei serviciilor publice, vom face loc însă şi încadrării, prin echivalare, a serviciilor judecătoreşti şi a Consiliului Legislativ, dar numai pe baza situaţiei lor legale actuale.

Aşa dar vom începe expunerea situaţiei actuale a organizării şi funcţionării serviciilor publice ale puterii executive a statului.

Despre înalta funcţiune exclusiv constituţională a Regelui, evident nu vom avea nimic de spus, tocmai fiindcă ea este şi nu poate fi decît constituţională, şi ca atare deci ea iesă din obiectul nostru. Vom expune deci situaţiea Consiliului de Miniştri, aceia a ministerelor cu toate organele şi serviciile lor, şi aceia a stabilimentelor publice.

Dela început trebue să facem o deosebire, şi anume deosebirea dintre *organizarea* serviciilor publice şi *funcţionarea* lor.

www.digibuc.ro

Deşi această diferenţiere ar părea oarecum artificială, în realitate, dat fiind faptul că funcţionarea serviciilor publice poate fi înstrăinată fie chiar prin legea de organizare, sau mai ales prin regulamentul de funcţionare însăşi raţiunei fireşti a acestei organizări, dar şi îndeosebi prin moravurile publice şi prin mentalitatea şi concepţiea funcţionarilor, care însufleţesc într-un fel sau altul serviciile publice. Unul din viţiile fundamentale ale vieţii noastre publice îl constitue tocmai această dublă nepotrivire dintre modul în care sînt organizate serviciile publice şi acela în care ele funcţionează.

Şi dacă schimbarea moravurilor publice este o chestie de educaţie socială, care nu se poate înfăptui decît în succesiunea cîtorva generaţii, schimbarea mentalităţii funcţionarilor publici atîrnă în buna parte şi de rigiditatea sancţiunilor legale; iar concordanţa dintre legi şi regulamente şi dintre capitolele fiecărei legi în parte şi concordanţa concepţiei de organizare a serviciilor publice cu acea a funcţionării lor este cea mai interesantă misiune a Consiliului Legislativ.

Preşedinţiea şi Consiliul de Miniştri. Preşedinţiea este organizată ca un serviciu public propriu, printr-un decret-lege din 1920, al cărui conţinut foarte sumar nu spune decît prea puţin prin el însuş, astfel că întreaga funcţionare, care în mod logic trebuia să facă obiectul unui regulament, se produce numai după concepţiile practice ale funcţionarilor şi după indicaţiile primului ministru. In ultimul timp s-a creat încă o funcţiune nouă pe lîngă preşedinţie, aceia de subsecretar de stat.

Consiliul de miniştri este un organ constituţional, caşi miniştrii ca secretari de stat obligaţi să contrasemneze, pe răspunderea lor, actele Regelui. Dar articolele 92—100 ale Constituţiei cuprind numai cîteva dispoziţii, astfel că organizarea şi funcţionarea Consiliului de miniştri ca suprem organ executiv responsabil al statului, trebuia neapărat făcută prin lege. Această lege totuş nu există. Consiliul de miniştri funcţionează numai după uzanţele noastre de guvernare, uzanţe inspirate după acelea franceze, căci în Franţa şi-au făcut studiile mai toţi bărbaţii noştri politici dela 1866 până azi. In schimb însă în multe legi speciale se află trecute în mod expres atribuţii date în sama Consiliului de miniştri.

Astfel deci în timp ce ne lipsesc acele cîteva norme legale

www.digibuc.ro

generale pentru stabilirea principială a atribuţiilor Consiliului de miniştri, atribuţii care nu pot privi decît chestiuni de cea mai mare importanţă, constatăm că, contrar funcţiunii sale fireşti, prin legi speciale se dau în sama Consiliului de miniştri atribuţii de minimă importanţă, care bagatelizează înalta sa funcţiune.

In *drept* deci funcţionarea (nu existenţa) acestui organ al puterii executive este lipsită de o baza legală proprie, în *fapt* ea se exercită după uzanţe străine şi obiceiuri naţionale, şi în mică parte după indicaţiile unor legi speciale.

Intre Preşedinţie şi Consiliul de miniştri este o strînsă legătură, aşa că serviciile preşedinţiei îndeplinesc acelaş oficiu şi pe lîngă Consiliul de miniştri, caşi pe lîngă Preşedintele Consiliului. Preşedinţiea este un *serviciu* public, Consiliul de miniştri şi primul ministru sînt *organele* sale superioare.

Oricît de importante sînt prin faptul superiorităţii lor ierarhice aceste două organe, serviciul public al preşedinţiei are însă o activitate incomparabil mai redusă decît departamentele ministeriale, prevăzute în aliniatul 2 al art. 93 al Constituţiei.

Afară de Consiliul de miniştri viaţa noastră publică mai cunoaşte două organe superioare, din care unul este format chiar din consiliul de miniştri întrunit supt preşedinţiea Regelui şi se numeşte *Consiliul de Cabinet*. Acesta se întruneşte deajuns de rar. Mai interesant însă, atît prin compunerea sa extraordinară, cît şi prin puterea ce i s-a atribuit, este *Consiliul de Coroană*, alcătuit din consiliul de miniştri, care îi serveşte de organ executiv al deciziunilor sale, şi din şefii partidelor de guvernămînt şi foştii prim miniştri ai ţării, prezidaţi de Rege. Acest consiliu s-a convocat pentru prima oară în August 1914 pentru a decide neutralitatea noastră în marele războiu, sau mai exact ruperea tratatului politic cu Germaniea şi Austriea; a doua oară la 14 August 1916, pentru a decide intrarea Romîniei în acţiune; şi în fine în Ianuar 1926, cînd s-a hotărît asupra abdicării principelui Carol.

Din chiar cauzele pentru care a fost convocat, rezultă şi marea sa misiune, anume aceia de a consulta şi angaja toate forţele reprezentative şi de răspundere ale voinţii naţionale în marele acte care angajează însăş existenţa şi viitorul neamului şi ţării.

Niciunul din aceste organe superioare consiliului de miniştri nu-s prevăzute în Constituţie, şi dacă consiliul de cabinet

www.digibuc.ro

este format cel puţin din două organe constituţionale,—Regele şi consiliul de miniştri, apoi consiliul de coroană are ca membri şi persoane care nu ocupă nicio însărcinare constituţională. In orice caz într-o lege pentru organizarea puterii executive a statului, trebue să li se fixeze un loc şi acestor două înalte organe în ierarhiea publică.

Din consiliul de miniştri, pe lîngă miniştrii titulari ai departamentelor ministeriale, mai pot face parte şi miniştrii fără departamente precum şi subsecretarii de stat. In guvernul dela Iaşi consiliul de miniştri a mai avut încă un organ şi anume un vicepreşedinte al său.

Ministerele sînt marile servicii publice ale puterii executive a statului. In ele se săvîrşeşte aproape întreaga activitate a puterii executive a statului, pentru acest motiv chiar ele au o organizare legală suficientă, complectată în parte pentru unele din ele şi de regulamente de funcţionare. Intreagă această legislaţie are însă marele viţiu fundamental şi iniţial, acela al inexistenţei unor principii generale unitare şi comune organizarii şi funcţionării tuturor ministerelor. Acest viţiu se datoreşte tocmai faptului că lipseşte legea unică pentru stabilirea normelor generale pentru organizarea tuturor serviciilor şi organelor puterii executive a statului, începînd cu Preşedinţiea şi Consiliul de miniştri şi înglobînd şi organizarea ministerelor şi a stabilimentelor publice.

Notăm, ca o particularitate foarte interesantă, că deşi Constituţiea dispune că ministerele trebuesc înfiinţate prin lege, şi deci implicit dispune şi necesitatea unei legi de organizare, Ministerul Justiţiei funcţionează şi azi numai pe baza unui simplu regulament. Abia acum în urmă s-a elaborat un proect de lege pentru organizarea lui.

Dacă considerăm organizarea ministerelor din punctul de vedere al unei geografii politice, constatăm că ele au: servicii centrale cu sediul în capitala ţării; şi servicii exterioare cu sediul în capitalele provinciilor sau a unor importante regiuni, în capitalele judeţelor, în comune şi chiar în plăşi şi ocoale. Toate aceste servicii au misiunea de a înlesni raporturile cetăţenilor şi locuitorilor acestor unităţi administrative şi geografice cu autoritatea ministerelor pe care ele o reprezintă. Pe lîngă aceste două feluri de servicii, statul mai are şi unele organe speciale care funcţionează în judeţe şi comune cu misiunea de a servi ca organe

www.digibuc.ro

de colaborare şi contact pe lîngă administraţiile autonome judeţene şi comunale.

Privită din acest punct de vedere, organizarea ministerelor şi prin ea organizarea puterii executive a statului, apare ca expresiea sistemului administrativ de discentralizare.

Dacă însă cercetăm şi modul de funcţionare a acestui aparat administrativ, atunci constatăm că, chiar prin legile şi regulamentele respective, nu se recunosc serviciilor locale şi exterioare ale ministerelor, decît în foarte mică măsură, dreptul lor firesc de deciziune administrativa, astfel că în fapt ele nu-şi pot îndeplini deloc sau aproape deloc misiunea lor firească de a săvîrşi servicii efective, hotărîri propriu zise folositoare cetăţenilor şi privind toate interesele locale şi de o importanţă serioasă, ierarhizată în raport cu însăş ierarhiea serviciilor. In fapt serviciile exterioare ale ministerelor, în cea mai mare parte, nu sînt decît nişte intermediare între publicul oraşelor, judeţelor ori provinciilor şi ministerele de care ele atîrnă,—intermediare care nu au decît efectul de a îngreuia soluţionarea diferitelor chestiuni.

Aşa fiind, noi avem întreg cadrul formal al discentralizării administrative, pe care însă îl utilizăm printr-o funcţionare centralistă. De acest centralism de funcţionare sufăr şi administraţiile comunale şi judeţene din partea statului, în sensul că prefecţii, pretorii şi notarii comunali, în loc să îndeplinească cu adevărat o funcţiune de colaborare cu ele, ei exercită în permanenţă un control care are toate aspectele tutelii administrative, atît de duşmană oricărei discentralizări.

In fine cadrul formal al aparatului executiv al statului este fericit complectat prin înfiinţarea a numeroase persoane juridice de drept public cu administraţie proprie. Acestea, numite cu totul impropriu stabilimente publice, funcţionează supt controlul ministerelor pe lîngă care au luat fiinţă. Unele din ele, după cum vom vedea într-un capitol special, cu o reală independenţă, altele însă sînt numai de formă autonome, căci chiar în drept au degenerat pănă într-atît, încît fac oficiu de simple direcţii de minister. Fiecare din ele însă sînt organizate şi funcţionează după alte criterii, existenţa lor este un adevărat haos, care nu poate fi înlăturat decît prin legea unică pentru care înfăţişăm în cele ce urmează un proect de organizare.

Menţionăm cu acest prilej aberaţiea juridică, conform căreia ministerele pot, pe cale legală, să acorde personalitate juridică

www.digibuc.ro

publică unora dintre serviciile lor pentru a se administra singure, fără ca totuş ele să aibă o personalitate juridică publică proprie. Este tocmai cazul nostru, care a găsit chiar şi teoreticiani pentru a-l justifica, fără a înţelege că statul, ca persoană juridică publică, are administraţiea sa generală proprie reprezentată, după cum am arătat mai sus, prin: Rege şi Consiliul de miniştri ca organe executive; Parlament şi Consiliul Legislativ ca organe deliberative, şi totalitatea instanţelor judecătoreşti. Ministerele sînt faţă de Rege şi Consiliul de Miniştri adevărate servicii tehnice de cercetare şi soluţionare a problemelor speciale, puse supt conducerea a cîte unui ministru, şi se află aceiaş situaţie caşi serviciile tehnice comunale, puse supt conducerea unui membru al delegaţiei permanente, faţă de primari şi consiliul comunal. Şi întru cît ministerele sînt în fapt vaste administraţii prevăzute cu bugete proprii şi organizare şi funcţionare independentă, este absolut necesar ca ele să fie persoane juridice declarate astfel prin lege, fiindcă sînt astfel prin practica administrativă. Funcţionarea actuală a ministerelor este adeseori îngreuiată prin aceia că ele sînt supuse, de pildă, conform unei foarte învechite legi pentru înstrăinarea bunurilor statului, tutelei organelor centrale ale statului, care sînt: Consiliul de miniştri şi Parlamentul şi acum în urmă implicit şi Consiliul Legislativ.

Ministerele trebue să aibă personalitate juridică, fără ca prin aceasta să se atingă personalitatea juridică a statului. pentru acelaş motiv şi cu exact aceleaşi efecte juridice pentru care se crează stabilimentele publice. Statul se va afla astfel faţă de ministerele şi stabilimentele sale publice, întocmai cum se află Biserica ortodoxă romînă cu Patriarhiea sa, care este persoană juridică de drept public, faţă de mitropoliile, arhiepiscopiile, protopopiatele şi parohiile care o compun, şi care au totuş fiecare din ele în parte aceiaş personalitate juridică publică.

Concepţiea noastră este singura concepţie juridică posibilă şi sîntem foarte bucuroşi că, afară de exemplele ce le-am dat în acest loc, putem anunţa că în noul proect de lege pentru organizarea Ministerului de Justiţie se află, chiar din primul articol, declaraţiea categorică: *Ministerul Justiţiei este persoană juridică.* Prin această precizare Ministerul Justiţiei înscrie un nou şi foarte important pas înspre realizarea discentralizării administrative în organizarea serviciilor publice ale statului.

Dacă privim acuma organizarea ministerelor noastre din punctul de vedere al naturii serviciilor lor, distingem:

www.digibuc.ro

a). *servicii dinamice*, care înfăptuesc însuş scopul pentru care au fost create ministerele, şi

b). *servicii statice*, care au scopul de a ajuta serviciile dinamice şi personalul lor să-şi îndeplinească misiunea şi să-şi primească salariul şi toate drepturile cuvenite, sau să-i judece la nevoe.

Intre aceste servicii sînt serviciile de contabilitate, administraţie şi intendenţă, personal şi comisiile disciplinare. Evident contabilitatea generală din Ministerul Finanţelor este un serviciu dinamic principal, chiar fundamental al scopului însuş al acestui minister, după cum şi direcţiea administrativă şi a personalului din Ministerul de Interne are tot un rol principal în acest Minister. Notăm în fine că denumirile actuale ale unor direcţii şi servicii sînt cu totul necorespunzătoare adevăratei lor funcţiuni.

Aceasta diviziune, pe care o facem noi, este foarte importantă, şi ea trebue să fie deosebit considerată într-un proect de reorganizare a ministerelor, căci din ea decurge că este imposibil, chiar din principiu, ca serviciile de contabilitate şi personal, şi toate serviciile statice, să iee rangul de direcţii generale sau direcţii în ierarhiea serviciilor ministerelor, caşi marile servicii dinamice pe care trebue să le ajute în chestiuni de simplă gospodărie, de bucătărie administrativă, dacă vreţi.

Din punct de vedere al ierarhiei serviciilor şi al puterii de deciziune a şefilor lor, deosebim două feluri de servicii:

1) *In organizarea centrală interioară a ministerelor avem:*

a). subsecretariate

b). direcţii generale

c). direcţii

d). servicii

e). biurouri

f). un loc special îl ocupă în organizarea centrală a ministerelor diferitele consilii şi comisiuni simple sau superioare, dintre care o parte au atribuţii de contencios administrativ sau de justiţie disciplinara.

2) *In organizarea exterioară a ministerelor* avem servicii şi organe provinciale, regionale, judeţene, comunale şi de plasă, dintre care unele sînt:

a). servicii sau organe de control şi conducere numite: inspectorate generale, inspectorate, revizorate, ocoale, etc.;

b). instituţii elementare creatoare de servicii efective locuitorilor;

www.digibuc.ro

c). organe de colaborare cu administraţiile comunale şi judeţene ;

d). diferite comisiuni locale.

Afară de aceste servicii şi organe care alcătuesc însăş fiinţa ministerelor, în organizarea serviciilor publice ale statului mai distingem :

1). *Servicii publice cu personalitate juridică şi administraţie proprie,* puse într-o anumită măsură supt controlul şi aprobarea vreunui minister, acestea sînt stabilimentele publice.

2). *Instituţii care prin natura şi scopul lor trebue să funcţioneze absolut independent,* şi care totuş, pentru tot ce priveşte necesităţile lor strict bugetare şi administrative, sînt integrate în bugetul vreunui minister şi puse supt privigherea titularului departamentului respectiv. Astfel sînt toate instituţiile puterii judecătoreşti, Consiliul Legislativ, care face parte din puterea legiuitoare, şi Inalta Curte de Conturi, care face parte din puterea executivă.

Vom spune acum cîteva cuvinte despre organizarea şi funcţionarea fiecărui fel de servicii şi organe.

Despre instituţiile puterii judecătoreşti şi Consiliul Legislativ, după cum am mai spus, nu avem nimic de zis în acest studiu consacrat exclusiv organizării puterii executive. Dat fiind importanţa excepţională ce prezintă pentru viaţa noastră publică şi din punct de vedere administrativ, stabilimentele publice, şi consiliile şi comisiunile, pe aceste două feluri de instituţii publice le vom expune în două capitole separate.

In prealabil, credem că e necesar să definim noţiunile de serviciu public şi organ public ; ce sînt serviciile şi ce sînt organele publice.

In mod cu totul greşit aceşti termini se întrebuinţează mereu ca termini sinonimi, atunci cînd în realitate *serviciile* sînt instituţiile organizate şi care trebue neapărat să aibă un local public şi un birou cu o registratură şi arhivă proprie şi un anumit personal, în timp ce *organele* sînt funcţionarii serviciilor publice. Dar ceia ce este mai interesant, e că dacă este imposibil să poată funcţiona un serviciu fără să aibă măcar un organ propriu, pot totuş să funcţioneze organe publice fără să aibă conducerea unor servicii proprii. In acest din urmă caz avem pe notarul comunal, care este numai un organ al statului pe lîngă administraţiile co-

www.digibuc.ro

munale, el nu are un serviciu al lui propriu; deasemeni moaşa comunală este un organ local al Ministerului Sănătăţii publice, este un organ public cu o funcţiune bine determinată, şi totuş ea nu are un oficiu public, un local al ei, o mică maternitate, care, în treacăt fie zis, este atît de necesară în satele noastre.

Această diferenţă între servicii şi organe o avem ca esenţială şi în analiza situaţiei administrative a consiliilor şi comisiunilor. Cele mai multe dintre acestea sînt simple organe, membrii lor fiind sau simpli particulari sau funcţionari publici titulari ai unor servicii, şi ele funcţionează în mod intermitent pentru a da simple avize consultative, prea arare ori avize conforme. Sînt însă şi consilii, adevărate instituţii deliberative, care funcţionează în mod permanent, cu membri funcţionari publici, şi care au această calitate numai în virtutea faptului exclusiv al participării lor în aceste consilii. Asemenea consilii sînt servicii publice şi nu simple organe. In această situaţie este, afară de Consiliul Legislativ, care-i organ al puterii legiuitoare, Consiliul Superior Administrativ. Tot ca consilii-servicii funcţionează şi Curtea de Conturi şi toate instanţele judecătoreşti cu mai mulţi membri.

In fruntea ierarhiei serviciilor componente ale ministerelor sînt *subsecretariatele de stat.* In situaţiea legală actuală, şi mai ales în cea de fapt, subsecretariate ca servicii nici nu avem, ci numai subsecretari ca organe subalterne ai miniştrilor de interne şi domenii şi al primului ministru. In 1927 a fost însă subsecretariatul de stat al căilor ferate; în 1920 au funcţionat subsecretariatele de stat al refacerii şi al tezaurului, toate ca servicii cu organizare şi funcţionare proprie. Unul din subsecretariatele dela Interne a fost înfiinţat cu un scop bine definit, era un serviciu public al politicii faţă de minorităţi, azi însă el şi-a pierdut caracterul său iniţial.

In al doilea rînd vin *direcţiile generale,* atît de urgisite în ultimul timp şi pe drept şi pe nedrept. Pe drept, fiindcă s-a abuzat enorm de ele acuma după războiu, în senzul că uneori chiar simpli şefi de servicii, pentru a se face directori generali, au tîrît după ei şi serviciile lor, ridicîndu-le, în lipsa oricărei raţiuni practice, la rangul de direcţii generale; pe drept, fiindcă trebue să se readucă la normal dezechilibrul administrativ creat astfel, cît şi pentru a pune capăt pericolului eventual al unei plutocraţii birocratice,

www.digibuc.ro

deja prea puternică în raport cu valoarea ei intrinsecă; pe nedrept, fiindcă direcţiea generală constitue un rang inexorabil unei ierarhii administrative complecte; atunci cînd noi păstrăm inspectoratele generale de învăţămînt şi administrative de pildă, trebue să păstrăm în ministerele respective şi un serviciu superior direcţiei simple. Pentru motive ce le vom relua şi în capitolul final al prezentului studiu, pentru aceste cazuri, noi propunem înfiinţarea de direcţii superioare, anume tocmai pentru a păstra organizarea şi titulatura de direcţie generală exclusiv marilor servicii publice care sînt: C. F. R., P. T. T., R. M. S.

In aceasta privinţă sîntem de acord cu proectul D-lui Vintilă Brătianu, cu deosebirea pe care am relevat-o mai sus, cît şi în proectul nostru asupra *Echivalării funcţiunilor publice şi armonizării salariilor* publicat în Revista Critică din 1927, No. 1.

Direcţiile generale sînt o necesitate administrativă, fiindcă ele se disting printr-o mai largă putere de deciziune acordată şefului lor, cît şi prin marele număr de servicii şi organe în subordine. Nu se pot pune alături direcţiile generale C. F. R. şi P. T. T. cu caricaturile de direcţii generale din Ministerul cultelor şi artelor, care n-au nimic de făcut.

Reţinem ca *ceia ce constitue criteriul esenţial de diferenţiere a rangurilor ierarhiei serviciilor este tocmai puterea de deciziune ce se acordă titularilor, alături de întinderea şi importanţa materială a serviciilor.* Din acest punct de vedere, la noi s-au creat unele direcţii generale care nu au nicio putere de deciziune şi nicio atribuţie, pentru bunul motiv că ele n-au fost decît un pretext pentru grandomaniea biurocractică a beneficiarilor lor.

Direcţiile, serviciile, biurourile îşi au situaţiea lor în momentul de faţa la o răspîntie. Şi anume, organizarea noastră pănă la razboiu nu cunoştea decît aceste trei ranguri ierarhice de servicii. In mod excepţional au existat direcţiile generale C. F. R., P. T. T., şi mai erau directorul general al Monitorului şi al Regiei. După războiu, într-un interval foarte scurt, direcţiile s-au transformat în direcţii generale, serviciile în direcţii, biurourile în servicii, şi alte biurouri nouă au fost create. Azi tendinţa este ca să revenim la situaţiea antebelică, dar cu păstrarea ierarhiei funcţionarilor din statut, ceia ce este un non sens. Noi sîntem de părere ca revenirea actuală să se facă, folosind în acelaş timp în reorganizarea lor, criteriile mai sus numite în fiecare caz în parte. Asupra

www.digibuc.ro

acestei importante chestiuni revenim pe larg în capitolul special privitor la ierarhia serviciilor publice.

Folosind aceste criterii, cu o adevărată valoare de principii vom face de pildă din direcţiile generale a cultului ortodox şi a cultelor minoritare o singură şi simplă direcţie cu două subdirecţii, iar din direcţiea generală a învăţămîntului primar, care are conducerea a cîteva mii de şcoli primare, vom face o direcţie superioară.

Dacă trecem acum la analiza ierarhiei serviciilor interioare locale ale ministerelor, constatăm lipsa şi mai evidentă a unei concepţii administrative. Din 1918 pănă azi am trecut prin diferite faze. Dela guverne locale şi secretariate generale, la comisariate generale ajutate de directorate; apoi şi acestea au fost înlocuite prin inspectorate generale, a căror competenţă teritorială s-a căutat mereu să se artificializeze astfel, ca să nu fie cumva consacrate graniţele istorice ale provinciilor.

Din fericire teama de regionalism politic este inexistentă sau, mai exact, ea este pur formală. Căci, dacă printre conducătorii noilor provincii, aparţinînd vechilor generaţii crescute la şcolile şi concepţiile fatal străine austriace, maghiare şi ruse, se afla cîţiva desrădăcinaţi sau inasimilabili, apoi tinerile generaţii de intelectuali şi mai ales ţărănimea întreagă nu face şi nici măcar nu poate concepe vreo deosebire între Romînii din regat şi ei. Am cutrierat ţara în lung şi în lat şi călătoresc mereu prin satele din noile provincii. Pot să spun că peste tot intelectualii mai în vrîstă sînt cu un aspect oarecum străin, dar tinerile generaţii şi ţărănimea întreagă sînt lipsite de ochelarii culturilor străine şi în orice caz toţi laolaltă sînt romîni cu adevărat.

Şi dacă regionalismul politic este imposibil, apoi *regionalismul administrativ este o necesitate absolută.* Provinciea este cea dintăi unitate administrativă pentru discentralizarea ministerelor. Faptul dealtfel este atît de evident, încît toate direcţiile generale importante din ministere, dacă nu au chiar inspectorate generale în capitalele tuturor provinciilor, apoi au macar inspectori generali locuind în Bucureşti, dar cu competenţa teritorială regionala. Singura deosebire este numai că circumscripţiile lor teritoriale nu sînt conformate nici provinciilor istorice, nici economiei specifice fiecărui serviciu în parte. Asupra acestei chestiuni rugăm pe cetitori să vadă articolul nostru din Revista Critică 1927 No. 3-4, în

www.digibuc.ro

care am expus chestiunea pe larg, însoţind-o de propunerile noastre.

Inspectoratul este un serviciu a cărui existenţă este în cele mai multe cazuri pur formală şi mai degrabă stînjănitoare intereselor populaţiei. Cam aceiaş este şi situaţiea revizoratelor şcolare, ocoalelor silvice, preturilor administrative.

Cu un cuvînt noi avem servicii locale pentru mai toate serviciile statului, dar ele nu aduc decît în prea mică măsură foloase practice cetăţenilor. Ele sînt doară organe de control şi de informaţie pentru ministere şi de transmisiunea cererilor localnicilor interesaţi, dar n-au nici putere de deciziune, chiar şi pentru cele mai elementare chestiuni, şi niciun drept de iniţiativă. Şefii lor au însă dreptul de a vegeta, sau, dacă sînt activi din fire, au posibilitatea să-şi facă cu uşurinţă frumoase situaţii personale.

Serviciile elementare sînt acelea care produc în mod continuu foloase practice, ele satisfac nevoi imediate. Ele sînt acelea care au existat mai întăiu şi întreaga organizare actuală a ministerelor s-a născut din nevoia administrării şi conducerii acestor servicii iniţiale, şi pentru sistematizarea, unificarea şi sporirea lor. Astfel de servicii sînt: şcolile de toate gradele şi specialităţile; bisericile, spitalele, sanatoriile, dispensariile şi maternităţile; comisariatele de poliţie şi siguranţă; oficiile de plasare ale muncitorilor; exploataţiile industriale, miniere, de căi ferate, poştă şi telegraf; instanţele puterii judecătoreşti; percepţiile, administraţiile financiare, vămile, care, ce-i drept, mai mult supără pe cetăţeni cu impozitele şi taxele lor; muzeele, bibliotecile şi institutele ştiinţifice; fermele şi exploataţiile silvice şi piscicule; consulatele şi legaţiile noastre care se află în ţările cu care avem raporturi economice şi politice, etc., etc.

Toate aceste servicii publice, cu excepţiea acestora două din urma, se află răspîndite prin comunele şi judeţele ţării. Unele din ele, ca de pildă exploataţiile miniere şi de păduri, organizîndu-se la locul materiei prime, celelalte, cum sînt şcolile şi spitalele, ar fi de dorit să se afle în fiecare comună.

Normele generale administrative pentru organizarea acestor servicii privesc mai ales ierarhiea lor, capacitatea de a efectua acte administrative de autoritate şi de gestiune, şi echivalarea funcţiunilor slujitorilor lor. Altfel, în cea mai mare parte, ele sînt supuse detaliilor tehnice şi deci aportului specialiştilor tehnici. In timp ce serviciile din centralele ministerelor şi serviciile exterioare

www.digibuc.ro

de control, oricît ar fi ele de specializate şi adaptate nevoilor administraţiei spitalelor sau şcolilor, de pildă, sînt totuş servicii de administraţie (şi anume de administrarea spitalelor şi şcolilor). *Şcolile şi spitalele sînt instituţii creatoare de servicii directe populaţiei. Şi ca atare deci toată atenţiea şi toate sacrificiile bugetare trebuesc îndreptate pentru înmulţirea şi îmbunătăţirea acestor servicii.*

Dar din acest punct de vedere guvernele noastre au făcut totdeauna o politică contrară, sporind peste orişice proporţie serviciile şi personalul de conducere şi control, în dauna sporirii şi perfecţionării utilajului serviciilor elementare. In centralele ministerelor se află în unele direcţii generale mai mulţi directori decît impiegaţi, acesta e un fapt cunoscut, dar prea puţini ştiu că direcţiea teatrelor şi artelor din ministerul Cultelor are mai multe birouri şi organe decît teatre naţionale şi muzee artistice sînt în întreaga ţară! Ne aflăm deci puternic infeudaţi centralismului celui mai nefericit, celui mai neproductiv cu putinţă.

Organele de colaborare ale statului cu adminstraţiile comunale şi judeţene. Aceste organe sînt prefecţii de judeţ şi pretorii şi notarii comunali. Atribuţiile acestor organe sînt stabilite prin legea pentru unificarea administrativă, ele sînt deci la locul lor. Din lectura legii administrative s-ar părea că ele sînt cu adevărat organe de colaborare, de fapt, în exerciţiul funcţiunii lor, ei sînt mai mult organe de control şi de conducere a primarilor şi consiliilor comunale şi judeţene. Ei sînt deci nu organe care să ilumineze prin cultura lor superioară administrativă pe aleşii comunelor şi judeţelor, nu organe care să intensifice iniţiativa locală şi să-i înalţe eficacitatea, ci pur şi simplu agenţi ai puterii centrale.

Caracterizări şi propuneri

Afară de faptele şi propunerile care preced, şi pentru o mai deplină caracterizare, atît a sistemului în vigoare cît şi a concepţiei noastre, vom adăuga următoarele:

Reţinem în primul rînd antagonismul permanent dintre organizarea concepută în spiritul discentralizator şi funcţionarea centralizatoare a puterii noastre executive.

Din punct de vedere a funcţionării administraţiei noastre,

www.digibuc.ro

adică din punct de vedere a realităţii noastre administrative, ne aflăm în plin sistem de centralizare, deşi statutul funcţionarilor publici institue responsabilitatea personală a funcţionarilor, înlaturînd responsabilitatea ierarhică, totuş ordinul şi voinţa ministrului sau a reprezentanţilor săi anume autorizaţi sînt singurele care contează. Orice iniţiativă personală, oricît de lăudabilă, este zdrobită din faşă. Această apăsătoare mentalitate domneşte peste tot. Directori generali, directori, prefecţi, primari, sau chiar preşedinţi de înalte instituţii, întocmai caşi miniştrii, monopolizează în serviciile lor toată iniţiativa şi toată activitatea acelor servicii. Miniştrii pănă într-atît au abuzat de această metodă, încît azi au ajuns victimele propriului lor sistem. Sistemul lor e produsul nevoilor de popularitate politică, tot Romînul trebue să le datoreascâ lor personal soluţionarea chiar şi acelor mai meschine cereri drepte şi mai ales nedrepte. Şi aceleaş interese personale supt infinite forme şi aspecte, le urmăresc mai toţi şefii tuturor oficiilor noastre publice.

Ne aflăm în plin centralism administrativ, dar nu acel centralism aristocratic, în care şefii erau domni cu adevarat, barbaţi dacă nu totdeauna capabili, adeseori culţi şi totdeauna cu adevărat oneşti. Noi nu avem centralismul care a facut puterea Austriei cosmopolite şi gloriea administraţiei germane, noi nu avem o administraţie puritană, ci, cu tot marele număr de elemente capabile şi fără prihană, şi mai ales de inteligenţă foarte vie, noi avem un biurocratism însufleţit de dorul democratic al arivismului, pentru care nu contează prea mult nici atitudinea plecată, nici călcarea legilor fie publice fie morale.

Biurocraţiea noastră samănă mai mult cu cea rusească decît cu cea austriacă, şi centralismul nostru exagerat nu este expresiea unei necesităţi de stat, ci forma necesară pentru triumful unui regim politic şi a unei biurocraţii administrative potrivnice intereselor ţării.

Aşa fiind, prima normă generală care se impune pentru a aşeza administraţiea noastră de stat în făgaşul ei firesc, conform organizării ei, este să înlăturăm pe cale legală procesul de centralizare a funcţionării servicilor publice, şi anume stabilind pentru fiecare din ele, pentru fiecare rang din ierarhiea serviciilor publice, în mod precis, toate atribuţiile care intră în competenţa de deciziune a şefului său. In consecinţă totalitatea atribuţiilor fiecărui minister, caşi a fiecărui stabiliment public, să fie distribuită în ra-

www.digibuc.ro

port cu importanţa lor, între toate serviciile în subordine, care fac parte din organizarea acestor persoane juridice. Aceiaş strictă precizare de largi atribuţii proprii trebue făcută în folosul serviciilor exterioare ale ministerelor, adică pentru inspectorate generale, inspectorate, şi pentru toate celelalte servicii din ierarhiea de control, oricare le-ar fi denumirea, precum şi pentru toate serviciile elementare.

Această distribuire de competenţă materială trebue să înceapă chiar de jos în sus, dela serviciile elementare, pentru a trece la serviciile de control şi conducere şi a ajunge apoi la serviciile din centralele ministerelor, la atribuţiile exclusive ale miniştrilor, apoi la atribuţiile Consiliului de Miniştri, pentru a cuprinde şi cazurile în care, conform Constituţiei, trebue să se pronunţe Regele, şi la acele acte administrative de o superioară importanţă, care e bine să fie aprobate chiar de Parlament sau numai de Cameră.

Azi de pildă pentru orice înstrăinare de bunuri a vreunei biserici din fundul ţării, e necesară aprobarea Parlamentului, adică elaborarea şi votarea unei legi speciale. Este desigur nelalocul ei o asemenea atribuţie pentru un organ lucrînd atît de greu ca Parlamentul. Chestiunea e prea puţin importantă în sine pentruca înfăptuirea ei să nu fie suficient controlată prin aprobarea ministrului cultelor, pe baza avizului unui consiliu de avocaţi, dat în urma unei expertize speciale. Pentru imobile de prea mare valoare se poate pretinde în plus aprobarea Consiliului de Miniştri, dar o lege specială nu. Atunci cînd împămîntenirile, care reprezintă un mare interes moral, le-am luat dela puterea legiuitoare şi le-am trecut în atribuţiea Ministerului Justiţiei şi Consiliului de Miniştri, este nelogică menţinerea intervenţiei Parlamentului numai pentru mici chestiuni economice şi comerciale.

In situaţiea noastră prezentă, noi avem nevoe de o puternică administraţie centrală pentru întărirea autorităţii statului în afară, iar înăuntru pentru înlăturarea oricărei posibilităţi de dezagregare naţională, cît şi pentru promovarea civilizaţiei şi culturii noastre. Dar într-o egală măsură noi avem nevoe şi de cît mai vii administraţii comunale, judeţene şi provinciale (asociaţiile de comune şi judeţe), care, supt privigherea şi stimularea administraţiei centrale, să poată, prin iniţiativa lor organizată, să satis-

www.digibuc.ro

faca nu numai interesele locale, dar să fie şi de un real ajutor la opera de progres a naţiunii şi a statului.

Dar administraţica centrală nu poate fi puternica decît numai daca se va *aristrocratiza* prin tot ce are mai strălucit o aristrocraţie, şi anume prin cultura superioară, prin devotament pentru serviciu şi prin cinstea morală. Şi, pentru a face posibilă această aristocratizare, cum obrazul subţire cu cheltuială se ţine, trebue ca întreg personalul ei să fie bine plătit şi bine şi sever controlat atît în mod contabil şi administrativ, cît şi disciplinar şi penal.

In statutul funcţionarilor publici se prevede necesitatea titlurilor academice începînd dela subşef de biurou, dar noi înaintăm mereu directori din absolvenţi a cîtorva clase secundare. In statut se prevede necesitatea majoratului pentru orice funcţionar public şi liceul pentru impiegaţi, şi noi numim în aceste funcţiuni fetiţe de 16 ani cu cîte 1-2 clase de şcoală comercială elementară (cunoaştem cazuri concrete).

Pentru a fi puternică, administraţiea centrală mai are nevoe şi de o colaborare sistematică a tuturor ramurilor sale. Azi, afară de Consiliul de Miniştri care întruneşte pe şefii tuturor ministerelor, noi nu avem niciun alt organ de colaborare a serviciilor ministerelor noastre. Noi am propus să se înfiinţeze asemenea organe încă din 1918, prin teza noastră de doctorat *Organizarea serviciului administrativ*, urmînd ca pentru provincii ele să fie compuse din şefii provinciali ai serviciilor statului, şi pentru judeţe din prefect şi toţi şefii judeţeni ai serviciilor statului. Asemenea consilii sînt necesare, şi dacă li se dă posibilitatea de funcţionare, ele vor fi în stare să informeze exact guvernul central în tot momentul de totalitatea nevoilor reale ale comunelor, judeţelor şi provinciilor privitoare la organizarea şi funcţionarea întregului complex de servicii publice ale statului.

Sînt utile şi consillile speciale ale membrilor fiecărui serviciu public în parte, adunaţi supt preşedinţiea şefului ierarhic comun, de pildă: învăţătorii din judeţ adunaţi supt preşedinţiea revizorului şcolar; notarii comunali supt preşedinţiea pretorului, etc.

Noua lege administrativă utilizează chiar aceste consilii pe care le cerem noi mereu, dar numai pentru a colabora cu administraţiea judeţeană şi comunală. Colaborarea statului cu administraţiile comunale şi judeţene trebue să fie mai strînsă, şi

www.digibuc.ro

mai ales trebue să fie pur administrativă şi nu politică. Prefectul trebue să fie un organ stabil. Pentru a avea o bună administraţie locala, statul trebue să le dee comunelor şi judeţelor drept colaboratori adevăraţi profesori de administraţie, şi pentru a-i putea da, statul trebue sa-i pregătească în primul rînd în şcoli superioare speciale.

Administraţiea locală mai poate primi încă un bun ajutor din partea statului, şi anume acela prin care se va recunoaşte fiecărui cetăţean dreptul unei acţiuni judecătoreşti împotriva primarului, prefectului şi consilierului care cu rea credinţă administrează prost averea comunei şi judeţului. Administraţiile noastre comunale şi judeţene nu sînt atît de rele numai prin lipsa unei educaţii administrative a populaţiei, cît mai ales prin imposibilitatea sancţionării administratorilor necorecţi.

Un principiu inexorabil, şi dealtfel foarte simplu, pentru o bună organizare şi o puternică administraţie centrala este acela ca fiecare şef de serviciu să nu împieteze asupra atribuţiilor subalternilor săi.

Datorită lipsei unei specificări de atribuţii pentru fiecare rang de serviciu în parte, la noi încălcarea de atribuţii ia proporţii uimitoare. In această privinţă miniştrii noştri reprezintă cu adevărat cazuri excepţionale de o activitate prodigioasă, îndreptată în cea mai mare parte pentru soluţionarea tuturor fleacurilor şi pretenţiilor alegătorilor mai proeminenţi.

Miniştrii s-au supraîncărcat cu toate atribuţiile ministerelor lor, iar întreaga armată de directori de toate nuanţele se plictisesc din lipsa oricărei ocupaţii şi inventează tot felul de comisii pentru a avea o ocupaţie, îngreuind şi bugetul şi funcţionarea normală a Ministerelor.

Miniştrii trebue să înţeleagă că este în propriul lor interes să renunţe la centralizarea totală în mîna lor a atribuţiilor tuturor serviciilor ministerelor. In loc să mergem către o discentralizare administrativă, noi tindem la surmenarea miniştrilor, aflaţi în imposibilitate să-şi mai îndeplinească marile şi adevăratele lor atribuţii de conducere şi control.

Discentralizarea administrativă nu este numai un deziderat politic, o armă de luptă, ea este o necesitate imperioasă pentru o bună administraţie. Discentralizarea pentru administraţie este, cu alt nume, stricta determinare a atribuţiilor fireşti a tuturor organelor locale şi centrale ale serviciilor publice şi a puterii lor

www.digibuc.ro

de deciziune şi prezenţa fiecărui organ în cercul competenţei sale teritoriale. Discentralizarea este pentru administraţie exact ceia ce este filiera şcolilor primare, secundare şi superioare pentru învăţămînt. Şi, după cum profesorul universitar nu se poate substitui profesorului secundar şi celui primar pentru a îndeplini şi atribuţiile lor, tot astfel nici ministrul nu se poate substitui şi directorului şi şefului de biurou pentru a îndeplini şi atribuţiile acestora.

Inlăturarea paperaseriei inutile, atît de mult cerută, nu va putea fi realizată decît numai ca o consecinţă necesară a precizării atribuţiilor fiecărui serviciu în parte.

Un vechiu proverb englez spune: *the right man in the right place.* De bună samă acest proverb conţine în el un imens program de activitate publică, socială şi economică. Dar fiindcă nimeni din noi nu posedă nici capacitatea de a selecţiona nici aceia de a impune pe fiecare om la locul lui, toată ştiinţa politică şi administrativă are scopul şi nu este alta decît elaborarea unor sisteme cît mai simple şi mai practice pentru a putea pune pe fiecare om la locul lui, şi prin munca tuturora laolaltă să realizeze binele comun. Şi unul din mijloacele primordiale pentru a ajunge la rezultatul dorit, este să aşezăm mai întăiu fiecare serviciu la locul lui, în cadrul lui firesc, după natura sa specifică, şi apoi să-i determinăm cu preciziune atribuţiile sale, pentruca în urmă să alegem omul cel mai bine pregătit pentru a le îndeplini. Este un deziderat pe cît de simplu pe atît de dificil în înfăptuirea sa politică.

Astfel de pildă noi cerem, încă din Ianuar 1919, ca toate şcolile, de orice specialitate şi de orice grad, să fie organizate după aceleaşi principii generale şi să fie puse deopotrivă supt conducerea şi controlul Ministerului de Instrucţie (*Invăţamîntul Universal*, în Neamul Romînesc Nr. 4 din 6 Ianuar 1919).

Toate şcolile trebuesc puse supt conducerea şi controlul Ministerului de Instrucţie, fiindcă ceia ce constitue elementul esenţial şi cu totul caracteristic al şcolilor, nu este scopul practic urmărit,—pregătirea agricolă, comercială, industrială, teologică sau militară, ci metoda pedagogică prin care se înfăptueşte acest învăţămînt. Cine zice şcoală zice implicit pedagogie, fireşte aplicată fiecărei profesiuni în parte, dar în primul rînd este metoda de a învăţa. Şcolile au apărut tocmai ca să înlăture empirismul

www.digibuc.ro

profesional, şi pedagogiea modernă este ştiinţifică, adică ţine samă de dezideratele practice urmărite de fiecare fel de şcoală în parte.

Şi fiindcă am luat exemplul organizării şcolilor, vom nota şi principiul unificării organizării unităţilor aceluiaş serviciu public care prezintă o particularitate deosebită a principiului general al unificării organizării tuturor serviciilor publice, oricît de deosebite ar fi între ele. Astfel, de pildă, nimic mai folositor decît ca organizarea tuturor şcolilor—care constitue la un loc serviciul şcolar, unul şi singur—să fie alcătuită după un plan şi o concepţie unitară, aşa ca: toate şcolile suprapuse şcoalei primare, şi care au deci caracter secundar, să fie contituite după tipul general al gimnaziului cu 3 clase şi al liceului cu 7 clase, pentru a avea gimnazii şi licee teoretice şi practice *în raport cu necesităţile reale şi posibilităţile pedagogice*, gimnazii şi licee moderne, industriale, profesionale, comerciale artistice, pedagogiçe (şcolile normale), teologice (seminariile), etc.

In locul acestei organizări raţionale şi pedagogice, noi avem azi nenumărate şcoli cu caracter secundar: de meserii inferioare de gradul I şi gradul II (inferioare şi de gradul II!); elementare de meserii; de arte şi meserii; profesionale de fete; elementare şi inferioare de agricultură; de industrie casnică elementare şi inferioare; inferioare şi superioare de comerţ (superioare deşi secundare!); secundare de fete şi licee de băeţi; şcoli normale; seminarii; şi încă alte foarte numeroase feluri de şcoli secundare. In învăţămîntul superior, deşi în mai mici proporţii, avem totuş facultăţi, academii, şcoli superioare, în loc să avem un singur tip de învăţămînt teoretic şi practic superior. In articolul nostru citat mai sus, noi propunem un sistem unitar şi complect pentru organizarea generală a învăţămîntului. Ilustrul savant profesor N. Iorga publicîndu-l ni l-a întovărăşit de subtitlul: *Propuneri pentru mai tărziu.* Azi ideia noastră a prins, şi toţi conducătorii Ministerului Instrucţiei sînt pentru unificarea învăţămîntului nostru secundar şi superior, dar se opun directorii şcolari din celelalte ministerç, ameninţaţi să rămîe fără atribuţii şi fără directorate. Şi pentru acest motiv noua lege a învăţămîntului secundar priveşte numai învăţămîntul secundar teoretic, nu şi cel aplicat.

Mai citäm cazul tipic al I. O. V. purtat mereu dela Ministerul de Războiu la cel al Sănătăţii, atunci cînd instituţiea în sine este o împreunare imposibilă, căci dacă pensiea văduvelor de

www.digibuc.ro

militari îşi are loc în bugetul pensiilor, deci la Casa Pensiilor, invalizii, pe lîngă pensie, mai au nevoe şi de un ajutor medical, deci ei trebuesc puşi supt patronajul firesc al Ministerului Sănătăţii publice; iar orfanii nu au niciun rost nici la una din aceste instituţii, căci ceia ce le trebue lor este o instrucţie şi o educaţie, care nicăeri nu li se poate da mai bine decît în şcolile ministerului Instrucţiei. Orfanii trebuesc crescuţi în cămine-şcoli organizate şi conduse de ministerul şcoalelor.

Dar concluziea cea mai importantă ce se impune chiar şi din cea mai sumară analiză a administraţiei statului nostru, este necesitatea imperioasă a unificării normelor generale de organizare şi funcţionare a tuturor serviciilor sale, printr-o singură lege fundamentală.

O lege care să cuprindă: întreaga ierarhie a puterii executive a statului, toate serviciile şi toate organele ei, începînd cu Consiliul de miniştri, specificarea principală a atribuţiilor fiecărui rang die ierarhiea serviciilor publice; condiţiile pentru înfiinţarea ministerelor şi a stabilimentelor publice ca persoane juridice publice; raportul dintre ierarhiea serviciilor şi ierarhiea funcţiunilor şi a funcţionarilor; principiile fundamentale ale sistemului de administraţie a ministerelor şi a celorlalte persoane juridice publice; şi întreg sistemul de control contabil, administrativ, disciplinar şi penal, pentru fiecare din aceste feluri de persoane juridice, cît şi normele după care să se exercite controlul politic şi cetăţenesc.

Numai printr-o asemenea lege unică se poate clarifica sistemul juridic al administraţiei noastre publice şi se poate institui un sistem care să aibă o valoare juridică.

www.digibuc.ro

V

Consilii şi comisiuni administrative

Deşi întreaga discuţiune, la care asistăm de câţiva ani, asupra reorganizării ministerelor priveşte aproape exclusiv numai suprimarea direcţiunilor generale, totuş nu abuzul de direcţiuni generale este cauza principală a dezorganizării serviciilor noastre publice, ci mai presus de ele şi într'o largă măsură, răul se datoreşte abuzului extraordinar ce se face cu înfiinţarea de consilii şi comisiuni cu tot felul de calificative şi pentru tot felul de atribuţiuni.

Născute din nevoi şi cauze multiple, ele constitue azi o forţă formidabilă în organizarea ministerelor noastre, de cari nimeni nu se îngrijeşte, astfel încât pe deoparte ele se înmulţesc continuu, consumând o apreciabilă cotă din bugetul public, iar pe de altă parte lipseşte complect orişice urmă de concepţie generală asupra lor, fie în privinţa condiţiunilor în cari să se înfiinţeze asemenea organe, ce atribuţiuni să aibă şi ce fel de acte juridice administrative să poată efectuă, fie asupra membrilor din cari ar puteà fi ele compuse şi a condiţiunilor de numirea lor. Este o mare diversitate în organizarea şi funcţionarea lor chiar şi în privinţa celor mai importante principii de drept administrativ. Mai mult încă, constituţia însăş este încălcată în mod evident prin existenţa a numeroase consilii şi comisiuni cu atribuţiuni de contencios administrativ, categoric interzise prin art. 107.

Astfel fiind, problema consiliilor şi comisiunilor este extrem de complexă şi dificilă şi, pentru a o expune cât mai clar, noi vom începe prin a redà caracterele lor specifice în cadrul general al totalităţii acestor organe ale puterii noastre executive,

www.digibuc.ro

sub forma unor clasificări. Şi anume vom deosebi consiliile şi comisiunile din următoarele puncte de vedere:

1. *După originea lor juridică* distingem: consiliul de miniştri — pe care nu-l studiem în acest capitol — şi consiliul superior al apărării ţării, existente prin voinţa constituţiei; apoi consilii şi comisiuni înfiinţate prin legi speciale, sau prin legi pentru organizarea ministerelor, ori prin regulamente, jurnale de consiliu de miniştri, sau chiar numai prin deciziuni ministeriale. Dat fiind autonomia administrativă comunală şi judeţeană, evident că şi comunele şi judeţele îşi pot înfiinţă şi ele unele consilii şi comisiuni. — Deasemeni stabilimentele publice, în baza aceleeaş autonomii, pot să-şi denumească unele comisiuni administrative; consiliile lor de administraţie nu intră însă în cadrul consiliilor pe cari le expunem în acest capitol, ele având un cu totul alt scop şi altă funcţiune. Aceste persoane juridice publice vor face obiectul unei expuneri speciale.

Sunt înfiinţate prin legi majoritatea consiliilor şi comisiunilor existente pe lângă ministerele noastre şi serviciile lor componente. Sunt înfiinţate prin regulamente unele consilii foarte importante, de pildă: prin regulamentul de o ganizarea Ministerului de industrie s'a înfiinţat acum după răsboi delegaţia economică a consiliului de miniştri, despre existenţa căreia dispune dealtfel şi art. 2 din legea pentru organizarea consiliului superior al apărării ţării şi art. 13 din legea privitoare la comercializarea şi controlul întreprinderilor economice ale Statului. Prin acelaş regulament, s'a înfiinţat consiliul superior economic. Tot prin decret regal s'a înfiinţat comisiunea superioară de învăţământ în 1921, comisiune care în fapt nu se mai întruneşte deloc. Prin jurnale de C. d. m. şi prin deciziuni ministeriale, au luat naştere numeroase consilii şi comisiuni, dintre cari multe, cum de pildă comisiunea pentru fixarea preţurilor dela direcţia valorificării bunurilor Statului din ministerul industriei, au foarte largi şi importante atribuţiuni de deciziune; tot în această categorie mai sunt, între altele, consiliul superior diplomatic, comisiunea culturală din ministerul muncii, înfiinţată în Martie a. c., etc.

Juridic este ca toate aceste organe să fie înfiinţate sau prin legi speciale, când ele sunt cerute de constituţie (consiliul superior al apărării ţării), sau prin legile de organizarea serviciilor publice pe lângă care funcţionează.

www.digibuc.ro

Nu se pot înfiinţà prin regulamente, jurnale şi deciziuni ministeriale decât numai comisiuni cu caracter trecător, nu şi comisiuni cu caracter permanent sau care ar aveà o mai lungă durată şi ar prezentà un interes deosebit.

2. *După actul de numire a membrilor acestor organe ale puterii executive* distingem:

a) Consilii şi comisiuni a căror membri sunt numiţi prin *decret regal*, astfel sunt: comitetul agrar; consiliul superior de mine; consiliul superior sanitar; consiliul superior al statisticii; comisiunea literară consultativă a Casei şcoalelor; comisiunile medico-legale; comisiunea industrială; consiliul superior zootehnic; comisiunile disciplinare pentru judecarea funcţionarilor publici, etc. Observăm şi faptul, că membrii consiliului superior de îndrumare şi control şi acei ai consiliului superior al muncii se *confirmă* prin decret regal. Dat fiind importanţa excepţională a organelor cari au atribuţiuni de contencios administrativ, ar fi absolut necesar ca membrii lor să fie numiţi prin decret regal, şi totuş sunt consilii şi comisiuni de contencios administrativ cu membri numiţi prin decizie ministerială, sau şi numai aleşi de cei interesaţi.

b) Prin decizie ministerială sunt în principiu numiţi membrii consiliilor despre a căror formalitate de numire legile respective nu dispun nimic, cum, de pildă, comisiunea superioară a persoanelor juridice, consiliul superior al ocrotirilor sociale, deasemeni şi membrii tuturor comisiunilor înfiinţate prin jurnale ale C. d. m. sau deciziuni ministeriale.

c) Prin alegere de către membrii unor instituţiuni sau corpuri speciale, de pildă, comisiunea administrativă din ministerul sănătăţii publice.

d) Mixte, care au şi membri de drept, membri numiţi prin decret regal şi prin deciziune ministerială, şi membri aleşi de către unele servicii publice, cu sau fără personalitate juridică, sau chiar şi de unele corporaţiuni profesionale, astfel:

Consiliul superior administrativ are (art. 2 din lege) 5 membri numiţi prin decret regal şi 2 membri aleşi pe termen de opt ani dintre membrii consiliilor judeţene şi a oraşelor reşedinţă, de un colegiu special şi care nu se mai confirmă prin decret regal. Pe lângă aceştia, mai are şi 4 membri extraordinari delegaţi de 4 ministere diferite, desigur prin deciziune ministerială. Consiliul central pentru combaterea tuberculozei are

www.digibuc.ro

trei membri numiţi prin decret regal (art. 51 din legea sanitară), numeroşi membri delegaţi de diferite ministere, desigur prin deciziuni ministeriale, precum şi membri aleşi de societatea pentru profilaxia tuberculozei şi de asociaţia generală a medicilor, fără ca măcar legea să prevadă necesitatea confirmării de către ministrul sănătăţii a acestor membri, cari exercită o parte din suveranitatea publică, deşi în numirea lor Statul nu intervine absolut de loc. Au deasemeni membri aleşi de cetăţenii interesaţi sau instituţii profesionale şi membri numiţi prin decizie ministerială: comisiunile de impunere, de apel şi comisiunea centrală a impozitelor. Au avut membri aleşi de cei interesaţi şi comisiunile de ocol şi judeţene pentru expropriere, care au încetat de a mai funcţiona; notăm că membrii acestor din urmă comisiuni prezentau şi cazul unic al obligativităţii lor de a depune *jurământ*.

Jurământ ar trebui să depue neapărat toţi membrii tuturor consiliilor şi comisiunilor care exercită o parte din suveranitatea Statului, putând fi dispensaţi de jurământ numai membrii organelor pur consultative. Acesta a fost sistemul riguros practicat în Bucovina sub Austrieci, şi el aveă darul să amintească tuturora responsabilitatea inerentă îndeplinirii însărcinării lor.

Au membri de drept şi membri aleşi de patroni şi muncitori consiliul superior al muncii; toţi sunt însă confirmaţi prin decret regal. Acest consiliu nu s'a întrunit încă, atribuţiunile sale sunt îndeplinite de o comisiune specială de 4 membri.

e) O categorie specială şi interesantă o formează consiliile care au şi *membri delegaţi de Adunarea deputaţilor şi de Senat*. Intre acestea, puţine la număr, citãm: consiliul superior de îndrumare şi control, consiliul pentru acordarea despăgubirilor de răsboi şi consiliul superior de mine. Prin acest sistem, membri ai puterii legiuitoare exercită atribuţiuni administrative atât ca organe consultative pentru miniştrii respectivi, cât şi prin avize conforme; dar mai cu seamă, exercită şi atribuţiuni judecătoreşti, consiliul superior de mine fiind un foarte important organ de contencios administrativ.

f) In fine, relevăm că majoritatea acestor organe administrative au şi membri de drept desemnaţi după funcţiunile publice pe cari le ocupă şi că din unele legi rezultă în mod evident, că legiuitorul a socotit că nu mai este necesar nici un act administrativ de numire a acestora, *considerând ca act de numire*

www.digibuc.ro

însăş dispoziţiunea legală, ceeace contravine art. 88 al constituţiei, care dă în sarcina exclusivă a Regelui numirea în funcţiunile publice. Inadevăr, chiar dacă membrii acestor consili şi comisiuni — între cari intră şi acelea de contencios administrativ — nu sunt funcţionari publici, este incontestabil însă că aceste organe şi membrii lor îndeplinesc foarte importante funcţiuni publice, din moment ce au chiar şi o largă putere de deciziune administrativă şi chiar judecătorească.

3. *După natura atribuţiunilor şi valoarea juridică a actelor or* deosebim:

A. **Consilii şi comisiuni administrative propriu zise:**

a) De deciziune, absolut nesesare în toate cazurile când aprecierea unei singure persoane ar fi dificilă, astfel sunt: comisiunile de concursuri şi examene şi comisiunile de recomandări pentru numiri şi înaintări a membrilor tuturor corpurilor de funcţionari, organe care pronunţă hotărâri sau recomandări, cari nu pot fi casate sau respinse decât motivat şi în cazuri excepţionale; apoi comisiunile de constatări şi evaluări pentru impunere, expropriere, drepturi miniere, cari pronunţă hotărâri, cari pot rămâneà definitive, dacă nu sunt ulterior apelate de cei în drept, aceste hotărâri fiind date întotdeauna cu drept de apel; precum şi comisiunile de recepţie pentru furnituri şi materiale necesare diferitelor servicii publice.

Înemnăm şi consiliul superior al statisticii şi comitetele de statistică judeţene şi comunale, cari pronunţă hotărâri executorii pentru toate chestiunile, cari constitue atribuţiunile lor, precum şi comisiunea pentru constatarea condiţiunilor naturalizării formată numai din membri de drept.

Dau *»avize conforme«:* consiliul permanent al instrucţiei, consiliul superior administrativ, superior de mine, superior al energiei, de îndrumare şi control, superior al apelor, comisiunile de numiri şi înaintări.

b) Consultative în mod absolut, adică consilii şi comisiuni a căror consultare este lăsată la libera apreciere a organelor de execuţie pe lângă cari au fost înfiinţate şi cari dau avize cu titlu consultativ, astfel sunt: consiliul consultativ I. O. V., consiliile consultative al artelor şi comunicaţiilor, consiliul naţional al industriei casnice etc.

c) Consultative numai în privinţa efectului juridic al avizului, consultarea lor fiind însă obligatorie pentru miniştri în

www.digibuc.ro

unele cazuri, astfel sunt: consiliul inspectorilor generali ai învățământului; consiliul superior al armatei; consiliile superioare ale: magistraturii; financiar; zootehnic, diplomatic; apoi consiliile centrale pentru combaterea cancerului și a tuberculozei; comisia literară consultativă a Casei școalelor; consiliile: superior tehnic; superior al comunicațiilor; tehnic al pădurilor; consiliul superior al muncii; comisiunea consultativă heraldică, etc. În practica funcționării unora din aceste consilii se întâmplă însă foarte rar ca ministrul să nu le aprobe avizele lor, deși în drept el poate să o facă oricând; totul atârnă de valoarea, conștiinciozitatea și prestigiul ce au știut să-și câștige membrii lor, sau de prestigiul ce-l au miniștrii asupra membrilor consiliilor.

d) Mixte, cari dau și avize consultative și avize conforme sau deciziuni, de pildă: consiliul superior al apelor; consiliul permanent al instrucției; consiliul superior al energiei; consiliul sanitar superior; consiliul superior de îndrumare și control.

B. **Consilii și comisiuni administrative judecătorești:**

a) Cu atribuțiuni *de contencios administrativ* au fost comisiunele de ocol și județene de expropriere, cari, împreună cu comitetul agrar existent încă, constituiau întreg sistemul de contencios administrativ agrar; iar în prezent sunt: comisiunea de apel pentru impunerea la impozitul minier; comisiunea de validare și acea de apel pentru validarea drepturilor miniere, cari împreună cu consiliul superior de mine alcătuesc un întreg complex de contencios administrativ minier; comisiunea de apel pentru impozite; comisiunea regională și comisiunea centrală de pensiuni; comisiunile județene și comisiunea superioară de igienă și salubritate și igienă industrială, etc.

b) Cu atribuțiuni *disciplinare* sunt toate numeroasele comisiuni de judecată disciplinară a membrilor tuturor corpurilor de funcționari publici.

C. **Consilii și comisiuni mixte, cumulând atribuțiuni judecătorești, de deciziune administrativă și de simplă consultare,** sau numai două feluri de asemenea atribuțiuni, astfel sunt: consiliul superior administrativ, care este și organ de contencios administrativ, și simplu organ de studii și consultare pentru ministrul de interne, putând da însă în numeroase cazuri și avize obligatoare pentru ministru; consiliul superior de mine este organ de contencios administrativ, dă și avize conforme și este și organ consultativ pentru ministru; comitetul agrar judecă în

www.digibuc.ro

ultimă instanță în materie de expropriere și împroprietărire agrară și este și simplu organ consultativ al ministrului agriculturii; comisia centrală fiscală judecă și în acelaș timp dă deciziuni administrative cu caracter general; comisia superioară a persoanelor juridice judecă într'un caz și dă simple avize consultative în alt caz. Notăm și comisiunea centrală electorală, care are și atribuțiuni judecătorești și în acelaș timp centralizează calcularea voturilor parlamentarilor și proclamă pe deputații aleși.

4. *După cum sunt simple organe sau servicii propriu zise, cu sau fără fonduri speciale pentru realizarea scopului lor.*

In majoritatea lor, aceste consilii și comisiuni sunt simple organe cu funcționare intermitentă, fie că se întrunesc numai când vrea să le convoace ministrul sau funcționarul șef al instituției publice pe lângă care sunt organizate, fie că se întrunesc la intervale certe și pe durată fixă anume precizată prin lege, regulament, ori decizie ministerială. Se întrunesc numai la convocare specială, toate consiliile și comisiunile de studii și consultative; se întrunesc la intervale certe toate acelea cari sunt organe de deciziune, astfel sunt de pildă: consiliul permanent al instrucției, comisiunile de evaluări și constatări de impunere, toate comisiunile cu atribuțiuni de contencios administrativ și comisiunile disciplinare. Consiliile și comisiunile cari funcționează în permanență sunt servicii propriu zise, membrii lor sunt numai funcționari publici Astfel avem consiliul superior administrativ. Prin excepție sunt și consilii servicii care funcționează în permanență, dar numai până la terminarea soluționării unor anume probleme, astfel e comitetul agrar, ai cărui membri nu sunt toți funcționari publici.

Sunt consilii și comisiuni cari fără a funcționă în permanență, fără a fi servicii propriu zise, au însă câte un serviciu permanent atașat lor. Astfel sunt: consiliul superior tehnic și consiliul superior al comunicațiilor, cari au câte o direcțiune tehnică; consiliul superior al apărării țării are un secretariat permanent și o comisiune permanentă de studii sub președinția șefului M. St. Major; consiliul superior de mine are un secretariat permanent; consiliul superior zootehnic are o subcomisiune zootehnică centrală permanentă; comisiunea monumentelor istorice are un secretariat permanent. Au sau pot avea delegațiuni permanente: consiliile superioare al energiei, apelor, ocrotirilor sociale, persoanelor juridice.

www.digibuc.ro

Un caracter şi o importanţă excepţională prezintă din punct de vedere administrativ consiliile cari au în administraţia lor, exercitată sub directa conducere a miniştrilor respectivi, *fonduri* speciale. Astfel sunt: consiliul superior al energiei, care administrează *fondul energiei,* pe care-l foloseşte pentru studii şi lucrări de specialitate; consiliul superior al apelor administrează în aceleaşi forme şi acelaş scop *fondul apelor*; consiliul superior zootehnic are un *fond zootehnic*; consiliul superior de statistică administrează un *fond statistic* tot pentru realizarea atribuţiunilor sale. Consiliul superior de statistică este el însăş un organ al institutului de statistică, împreună cu direcţia generală a statisticii. Acest institut nu este însă persoană juridică.

Aceste consilii înzestrate cu fonduri speciale constitue o formă intermediară între serviciile publice componente ale ministerelor şi stabilimentele publice autonome. Ele folosesc, în mânuirea veniturilor fondului, al cărui capital se depune la Casa de depuneri, legea contabilităţii publice cu mici excepţiuni. Se pot efectuà şi împrumuturi la Casa de depuneri în contul veniturilor acestor fonduri.

Legea care institue fondul zootehnic dispune administrarea lui după normele contabilităţii intreprinderilor comercializate, ceeace constitue în mod evident o greşală şi o abatere la natura specială a acestor fonduri, din moment ce nici stabilimentele publice autonome nu se bucură de această libertate.

Toate aceste fonduri sunt alimentate, în afară de suma iniţială constituită de Stat, cu diferite taxe şi venituri; citàm ca mai cunoscut timbrul statistic care alimentează fondul statistic. Citàm şi consiliul de perfecţionare al arhivelor Statului.

5. *După durata funcţionării consiliilor şi comisiunilor şi a termenului pentru care sunt numiţi membrii lor.* — Toate consiliile şi comisiunile înfiinţate prin legile de organizarea serviciilor publice au caracter permanent, indiferent dacă funcţionează în permanenţă sau intermitent, iar membrii lor sunt numiţi pe un termen fix, ceeace este cazul normal, cu adaosul că membrii de drept ai acestor consilii, ca titulari ai unor anumite funcţiuni, îşi menţin calitatea de membri atât timp cât o au şi pe acea de funcţionari titulari ai acelor funcţiuni. Sunt însă şi consilii şi comisiuni cari au membri numiţi pe acelaş timp ca

www.digibuc.ro

şi funcţionarii publici, adică până la împlinirea dreptului de pensie. In această situaţie se află acei 5 membri numiţi prin decret regal ai consiliului superior administrativ, care este un *serviciu* funcţionând în permanenţă. Printr'o excepţie absolut nejustificată membrii comisiunii industriale din ministerul industriei sunt numiţi cu titlu *inamovibil*, prin Decret regal (art. 22 legea pentru încurajarea industriei naţionale) şi cum legea nu fixează nici o limită de vrâstă, înseamnă că ei sunt numiţi pe vieaţă. Iar art. 54 al legii electorale spune că «însărcinarea membrilor (desemnaţi prin lege), cari compun comisiunea centrală electorală este *permanentă*«.

Toate comisiunile înfiinţate pentru soluţionarea unor chestiuni speciale sau de o anumită durată au caracter trecător, astfel au fost toate comisiunile pentru aplicarea legii agrare.

6. După calitatea membrilor lor majoritatea sunt alcătuite şi din funcţionari publici, şi din simpli »specialişti« particulari; sunt unele însă compuse numai din funcţionari, de pildă: consiliul permanent al instrucţiei; comisiunea pentru constatarea condiţiunilor naturalizării; consiliile superioare tehnic şi al comunicaţiilor; consiliul tehnic al pădurilor; comisiunea centrală electorală; consiliul superior administrativ; consiliile de prefectură formate numai din membri de drept; consiliul superior al apărării ţării; consiliul inspectorilor generali ai învăţământului; consiliul superior al armatei şi toate comitetele din ministerul de resboi; comitetele judeţene şi comunale de statistică; comisiunile regionale şi comisiunea centrală de pensiuni.

Un alt aspect al calităţii membrilor acestor consilii şi comisiuni îl prezintă raportul erarhic dintre situaţiunea şi rangul membrilor lor. In principiu, nu pot fi reuniţi într'un consiliu sau comisiune decât membrii funcţionari publici aflători în aceleaşi ranguri erarhice sau în grade foarte apropiate, prezidentul putând fi în mod firesc în rang superior. Deasemeni chiar şi membrii funcţionari particulari, sau specialişti particulari trebuesc selecţionaţi după criterii corespunzătoare.

Din nefericire, acest principiu este în multe cazuri total dispreţuit, cum de pildă: în consiliul consultativ I. O. V., se află alături de M. S. Regina Maria şi Sanctitatea Sa Patriarhul modeşti directori de minister, ba chiar şi şeful serviciului de plasare din ministerul muncii.

www.digibuc.ro

7 *După numărul consiliilor şi comisiunilor fiecărui minister în parte şi după raportul numeric al membrilor lor faţă de numărul total al funcţionarilor publici.*

Este de o mare importanţă cunoaşterea cât mai exactă a numărului tuturor consiliilor şi comisiunilor existente pe lângă fiecare minister în parte, pentru a se puteà aprecià cu certitudine: marele rol al acestor organe în viaţa noastră publică; raportul de forţe dintre ele şi funcţionarii publici de deciziune şi execuţie; proporţia de persoane particulare faţă de funcţionarii publici, cari compun aceste consilii şi comisiuni; precum şi partea din bugetul public ce o consumă ele, în raport cu salariile funcţionarilor trecuţi în mod regulat în buget. Este foarte interesant de ştiut că plata membrilor celor mai multe dintre aceste organe se face din fonduri globale — adeseori din împrumuturi, controlul parlamentului fiind astfel aproape inexistent. In genere, se trec fonduri pentru materiale şi se plătesc pentru diurne personale.

In cele ce urmează, vom da o listă a consiliilor şi comisiunilor după ministere, în care însă nu vom trece decât pe acelea cari au un caracter permanent sau de o mai lungă durată. Nu vom trece comisiunile de anchetă, studii, sau recepţie determinate de nevoi şi probleme ocazionale. Deasemeni, nu vom cuprinde nici biurourile electorale cari sunt cu totul efemere (numai comisia centrală electorală fiind permanentă) şi nici consiliile de administraţie şi comitetele de direcţie ale stabilimentelor publice, cari au un cu totul alt caracter administrativ, ele fiind organe inexorabile pentru administraţia acestor persoane juridice publice, întocmai ca-şi consiliile comunale şi judeţene pentru comune şi judeţe.

Lista noastră, cu toată ostenéala ce ne-am dat, nu va fi absolut complectă, pentrucă: din punct de vedere al izvoarelor de drept public ele sunt foarte greu de cunoscut în totalitatea lor, căci ne lipseşte o colecţie sistematică de legile, regulamentele, jurnalele C. d. m. şi deciziunile ministeriale privitoare la organizarea şi funcţionarea serviciilor publice, o colecţiune tipărită în volume separate pentru fiecare minister în parte; iar cât despre investigaţiunile personale făcute pe lângă directorii de ministere, câteodată ele se lovesc sau de ignorarea unora dintre comisiuni chiar de către funcţionarii respectivi, sau de o prea mare şi personal interesată discreţiune asupra existenţii lor.

www.digibuc.ro

Tablou de consilii, comisiuni şi comitete după ministere

Ministerul de interne

Consiliul superior administrativ;

Comisiunea consultativă heraldică;

Consiliile de prefectură, care funcţionează pe lângă prefecturile de judeţ şi sunt compuse în majoritate din funcţionari ai Statului;

Comisiunea centrală de recomandări pentru numiri şi înaintări (statut);

Comisiunile judeţene de recomandări pentru numirea şi înaintarea funcţionarilor judeţeni, cari funcţionează pe lângă prefecturile de judeţ şi cu participarea subprefectului (organ al Statului);

Comisiunea disciplinară centrală (statut);

Comisiunile disciplinare judeţene, cari funcţionează pe lângă prefecturile de judeţ.

Ministerul de răsboi

Consiliul superior al apărării ţării;

Consiliul superior al armatei;

Comitetul inspectorilor generali;

Comitetul consultativ al marelui stat major general;

Comitetele consultative ale infanteriei, cavaleriei, artileriei, geniului, marinei, serviciului sanitar, intendenţei şi învăţământului militar;

Comisiunile de recepţie (cu membri numiţi pe 3 ani) pentru furnituri de încălţăminte, îmbrăcăminte, furaje.

Ministerul de justiţie

Consiliul superior al magistraturii;

Comisiunea superioară a persoanelor juridice;

Comisiunea centrală electorală;

Comisiunea pentru constatarea condiţiunilor naturalizării;

Comisiunile disciplinare ale magistraţilor şi membrilor consiliului legislativ;

Comisiunea pentru recomandarea membrilor consiliului legislativ;

Comisiunea de recomandări pentru numiri şi înaintări (statut);

Comisiunea disciplinară (statut).

www.digibuc.ro

Ministerul afacerilor străine

Consiliul superior diplomatic;
Consiliul de jurisconsulţi;
Comisiunea riverană a Dunării;
Comisiunea europeană a Dunării;
(Aceste două comisiuni din urmă sunt formate din membri români şi străini şi sunt nu organe administrative româneşti, ci internaţionale).
Comisiunea disciplinară.

Ministerul instrucţiunii publice

Consiliul permanent;
Consiliul inspectorilor generali;
Comisiunea superioară de învăţământ;
Comisiunea literară consultativă dela Casa şcoalelor;
Comisiunile de specialişti pentru recomandarea profesorilor universitari (se formează pentru fiecare caz în parte, dar este absolut necesar să se institue asemenea comisiuni şi totdeauna după aceleaşi norme);
Consiliile profesorale ale facultăţilor universitare (cari nu sunt decât organe de autoritate, facultăţile nefiind persoane juridice);
Senatele universitare (cari sunt organe şcolare de autoritate şi în acelaş timp sunt şi organe administrative ale universităţilor ca persoane juridice; asupra acestei interesante chestiuni vom scrie pe larg în capitolul următor);
Comisiunile de capacitate ale profesorilor secundari, după specialităţi, cu membri numiţi pe 3 ani;
Comisiunile disciplinare ale membrilor corpului didactic primar, secundar şi superior;
Comisiunea disciplinară (statut);
Comisiunea de recomandări (statut);
Consiliul de perfecţionare al arhivelor Statului.

Ministerul cultelor şi artelor

Consiliul general permanent al artelor;
Consiliul consultativ al artelor;
Comisiunea premiului naţional pentru literatură şi poezie;
Comisiunea centrală de cenzura filmelor;

www.digibuc.ro

Comisiunea monumentelor istorice ;
Comitetele de lectură ale teatrelor naţionale ;
Comisiunea disciplinară (statut) ;
Comisiunea de recomandări (statut) ;
Sfântul sinod;
Consistoriul spiritual central ;
Consistoriile spirituale eparhiale ;
Consistoriile spirituale metropolitane ;
Judecătoriile protopopiatelor.

Celelalte organe colegiale ale bisericii ortodoxe, precum : congresul naţional bisericesc, consiliul central bisericesc, eforia bisericii ortodoxe, consiliile eparhiale, consiliile parohiale sunt organe de administraţie ale bisericii ca *persoană juridică publică* atât în întregul ei, cât şi în părţile ei componente. Pe acestea le studiem odată cu stabilimentele publice. Exact aceeaş este şi situaţiunea bisericii unite şi a celorlalte culte recunoscute persoane juridice de drept public prin noua lege a regimului cultelor şi al căror personal este plătit de Stat, figurând în bugetul general.

Ministerul finanţelor

Consiliul superior financiar ;
Comisiunea centrală fiscală ;
Comisiunea centrală de pensiuni ;
Comisiunile regionale de pensiuni ;
Comitetul pentru administrarea fondului cultural al ministerului artelor, provenit din impozitul pe spectacole ;
Comitetele comunale de control şi administrarea fondurilor culturale comunale, provenite din impozitul pe spectacole ;
Comisiunile judeţene de apel pentru impunere ;
Comisiunile anuale de impunere (comunale) ;
Comisiunile de recensământ ;
Comisiunea sechestrelor (care are un caracter trecător) ;
Comisiunea valutei (care e probabil să dispară după aplicarea stabilizării monetare) ;
Comisiunea disciplinară (statut) ;
Comisiunea de recomandări (statut) ;
Comisiunile pentru elaborarea tarifului vamal, (au un scop şi o funcţionare determinată) ;
Comisiunea timbrului ;

www.digibuc.ro

Consiliul pentru acordarea pagubelor de răsboi;

Comisiunea pentru judecarea contestaţiilor fabricilor de spirt (înfiinţată la 1 Iunie 1928 prin decizie ministerială);

Comitetele judeţene pentru aprobarea proceselor—verbale de contravenţie la legea impozitului pe lux (art. 15).

Notăm deasemeni:

Consiliul central de revizuirea şi controlul tuturor serviciilor şi funcţiunilor de Stat; şi

Comisiunea centrală de apel pentru judecarea deciziuni or comisiunilor de numiri privitoare la concedierea funcţionarilor publici.

Aceste organe au fost înfiinţate prin legea sa arii'or, dar de fapt nu există.

Ministerul industriei şi comerţului

Delegaţia economică a consiliului de miniştri;
Consiliul superior economic;
Consiliul superior de mine;
Consiliul superior al energiei;
Consiliul superior de îndrumare şi control;
Consiliul superior de statistică;
Comitetul tehnic de statistică;
Comitetele judeţene de statistică;
Comitetele comunale de statistică;
Consiliul naţional al industriei casnice;
Comisiunea industrială;
Comisiunea pentru fixarea preţurilor pentru desfacere produselor Statului;
Comisiunile de impunere miniere;
Comisiunile de apel pentru impozitul minier;
Comisiunile de validare a drepturilor miniere;
Comisiunea de apel pentru validare;
Comisiunea disciplinară (statut);
Comisiunea de recomandări (statut).

Ministerul agriculturii şi domeniilor

Comitetul agrar;
Consiliul superior zootehnic;
Consiliul avocaţilor Statului;

www.digibuc.ro

Consiliul tehnic al pădurilor;
Comisiunile disciplinare ale corpului agronomic şi silvic;
Comisiunea disciplinară (statut);
Comisiunea de recomandări (statut);
Comisiunea specială a păşunilor.

Ministerul lucrărilor publice

Consiliul superior tehnic;
Consiliul superior al apelor;
Comisiunea disciplinară a corpului tehnic;
Comisiunea disciplinară (statut);
Comisiunea de recomandări (statut).

Ministerul comunicaţiilor

Consiliul superior al comunicaţiilor;
Consiliul consultativ al comunicaţiilor;
Comisiunea disciplinară (statut);
Comisiunea de recomandări (statut);
Comisiunea pentru acordarea autorizaţiilor pentru instalarea posturilor de radiofonie.

Ministerul muncii, cooperaţiei şi asigurărilor sociale

Consiliul general al cooperaţiei;
Consiliul cooperaţiei orăşeneşti;
Comisiunea şcolară a muncii;
Comisiunea imigraţiunilor;
Comisiunea de recomandări pentru numiri şi înaintări (statut);
Comisiunea disciplinară;
Consiliul general al muncii, înfiinţat prin legea pentru organizarea Camerelor de muncă, încă nu funcţionează, atribuţiunile lui fiind îndeplinite de o comisiune specială; deasemeni nici comitetul muzeului social, prevăzut în regulamentul ministerului muncii, nu a luat fiinţă;
Comisiunea pentru judecarea contestaţiilor, depe lângă direcţia meseriilor;
Comisiunea pentru orientarea profesională.

www.digibuc.ro

Ministerul sănătăţii şi ocrotirilor sociale

Consiliul sanitar superior ;
Consiliul superior al ocrotirilor sociale ;
Consiliul consultativ I. O. V. ;
Consiliul central de apărare contra tuberculozei ;
Consiliul central de apărare contra cancerului ;
Consillile medicale ale staţiunilor balneare şi climaterice ;
Comisiunea superioară de igienă şi salubritate şi de igienă industrială ;
Comisiunea balneo-climaterică superioară ;
Comisiunile locale balneo-climaterice ;
Comisiunea administrativă ;
Comisiunea de specialitate a asistenţei sociale;
Comisiunile medico-legale ;
Comisiunea chimico-farmaceutică ;
Comisiunea de disciplină.

* * *

Pe lângă toate aceste organe existente, înfiinţarea a încă unui număr respectabil de consilii şi comisiuni este deja anunţată. Citãm de pildă, consiliul superior al agriculturii şi consiliul general al meseriilor, educaţiei şi organizării ştiinţifice a muncii, cari au făcut obiectul a două proiecte de lege t ecute prin consiliul legislativ, consiliul artistic al Galeriei naţionale de artă plastică, propus acum în urmă pe cale de regulament, ect.

* * *

Pentru a avea imaginea complectă a situaţiei consiliilor şi comisiunilor existente, mai adăugăm următoarele :

O bună parte din ele nu lucrează absolut nimic sau lucrează cu mult prea puţin în raport cu sacrificiile ce le face Statul pentru întreţinerea lor. Sunt unele consilii „superioare“, cari nu se întrunesc decât la câţiva ani odată, de pildă : consiliul superior economic, superior al ocrotirilor sociale, consultativ I. O. V., consultativ al comunicaţiilor, sau consiliul general al instrucţiei, naţional al industriei casnice, etc. — Comisiunea superioară de învăţământ nu s'a mai întrunit de câţiva ani.

Se înfiinţează mereu în fiecare an noui consilii şi comisiuni cu sau fără atribuţiuni reale, un adevărat abuz prin care

www.digibuc.ro

se schimbă sau se înlătură complect responsabilitatea funcţionarilor de execuţie, cărora li s'a luat orice drept de deciziune. Puterea de deciziune au acaparat-o miniştrii şi ei se folosesc exclusiv de oamenii lor de încredere, pe cari îi plasează în aceste consilii şi comisii ca sfătuitori.

In mai toate consiliile şi comisiile economice găsim în bună parte aceleaşi persoane cari apar rând pe rând ca specialişti în: ape, energie, controlul întreprinderilor comercializate de tot felul, în finanţe, căi ferate, poşte, comunicaţii, etc. Acelaş fapt se constată în consiliile şi comisiunile cu caracter social, sanitar, sau cultural, fapt care prin el însuş constitue cel mai sigur argument dacă nu pentru inutilitatea acestor organe, în orice caz pentru necesitatea suprimării unora şi contopirii altora.

Relevăm în fine prezenţa magistraţilor într'un mare număr de consilii şi comisiuni, fie că ele au sau nu atribuţiuni de contencios administrativ.

Constatări şi propuneri

Acum după ce am expus caracterele specifice ale tuturor consiliilor, comitetelor şi comisiunilor existente, le vom examină din punct de vedere al dreptului public şi vom înfăţişă propunerile noastre. — Consecvent concepţiunii noastre de a explică normele legislaţiei administrative prin prizma principiilor permanente ale ştiinţei administrative şi ale dreptului nostru constituţional, vom începe prin a aminti atributele naturale ale funcţiunii administrative, pentru a vedeà apoi întrucât consiliile şi comisiunile existente le îndeplinesc, le ignorează, sau le încalcă şi cum se comportă ele faţă de atributele specifice ale ce'orlalte două mari funcţiuni publice: funcţiunea judecătorească şi legislativă.

Scopul puterii administrative (executive), este să aplice legile efectuate de puterea legiuitoare şi în acest scop ea trebue să elaboreze normele generale pentru determinarea condiţiunilor tehnice, pentru traducerea în fapt a principiilor înscrise în legi şi să săvârşească acte de deciziune şi execuţie în cazuri concrete. — Primul atribut al puterii executive, la noi, este inexistent în fapt — deşi posibil în drept, — datorită uzului nostru legislativ, după care legile sunt opera iniţiativei aproape exclusive a însăşi şefilor puterii executive, care's miniştrii. Aşa fiind, miniştrii cu

www.digibuc.ro

colaborarea directorilor lor generali, cuprind în articolele legilor nu numai principiile lor politice şi economice, dar şi toate dispoziţiunile de tehnică administrativă necesare aplicării lor. Pentru acest motiv, unele servicii publice funcţionează numai pe baza legii lor de organizare; iar regulamentele, când există, sunt transpunerea cuvânt cu cuvânt aproape în întregime a textelor legilor respective; citäm de pildă: regulamentul Statutului funcţionarilor publici. Puţine sunt legile cari necesită cu adevărat un regulament de aplicare, cum de pildă legea contribuţiunilor directe, ori tocmai ea nu are regulament şi aplicarea sa s'a făcut cu ajutorul unor circulări ministeriale.

Cel de al doilea atribut al puterii administrative se diferenţiază într'o: activitate de informare şi studiu; pronunţarea deciziunilor şi executarea lor. Elaborarea regulamentelor şi circulărilor sunt expresia tot a unei activităţi de studiu; astfel că, în funcţionarea serviciilor publice este loc pentru trei feluri de organe şi anume: organe de studiu, organe de deciziune şi organe de execuţie propriu zisă. In definirea precisă a îndatoririi de serviciu a fiecărui dintre aceste organe rezidă întreaga cauzalitate a unei organizări administrative. Puterea de deciziune aparţine în mod constituţional miniştrilor, cari o exercită în numele Regelui, şi prin delegaţie, conform principiului descentralizării, ea mai aparţine directorilor generali, directorilor şi şefilor serviciilor publice autonome, după o erarhie de competenţă materială bine precizată prin legi, regulamente şi deciziuni ministeriale. Actul material al executării câteodată se exercită chiar de organul care pronunţă deciziunea, cele mai adeseori însă, este opera unor funcţionari subalterni. Când soluţionarea unei chestiuni este dificilă, atunci organele de deciziune au nevoie de o informare specială, de un studiu anumit şi cum miniştrii nu prea au timpul necesar pentru asemenea studiu, ei însărcinează pe unul sau mai mulţi directori să facă acel studiu.

Obligaţiunea de studiu derivă din dreptul de deciziune şi directorii, şi şefii de servicii autonome nu se pot sustrage acestei obligaţiuni, iar pentru cazul când ei nu pot să se iniţieze suficient singuri, sunt obligaţi să se consulte între ei. Munca de colaborare permanentă şi intimă a funcţionarilor publici în comitete şi comisiuni este un corolar necesar al concepţiunii fundamentale a Constituţiei noastre, care dispune ca puterea executivă să se exercite de persoana unică a Regelui şi ca atare

www.digibuc.ro

miniştrii şi toţi şefii administrativi în subordine trebue să lucreze în permanentă colaborare şi înţelegere între ei, pentru ca, toate deciziunile lor să poarte pecetea unităţii de conducere. Ori, această obligaţiune de colaborare, făcând parte integrantă din natura însăşi a funcţiunilor publice, ea constitue o obligaţiune de serviciu, a cărei una dintre consecinţele mai importante e aceea că activitatea funcţionarilor publici în comitete şi comisiuni, nu poate fi remunerată în mod special, ea fiind cuprinsă în salariul ce li se plăteşte ca funcţionari.

Dat fiind însă complexitatea tot mai pronunţată a mereu tot mai numeroaselor probleme ce se impun rezolvării puterii executive, funcţionarii de deciziune nu mai sunt în măsură să se pronunţe în toate cazurile în deplină cunoştinţă de cauză numai prin studiile lor personale şi de colaborare, astfel că, acum după războiu în deosebi, s'a simţit nevoia să se creeze organe speciale de studiu sub formă de consilii şi comisiuni. Atribuţiunile acestor organe nu pot fi însă în nici un caz altele decât acelea exclusiv de studiu, ele nu pot aveà şi dreptul de a decide, acest drept rămânând exclusiv miniştrilor, directorilor din ministere şi şefilor de servicii autonome.

Acordându-li-se acestor organe de studii dreptul de a dà deciziuni şi avize conforme — aşa cum din nefericire este realitatea noastră legislativă — este a le substitui pe ele în drepturile constituţionale ale şefilor puterii executive, cari devin astfel organe de execuţie, nu ale actelor puterii legiuitoare (legilor), ci ale deciziunilor acestor organe de studiu, transformate în adevărate organe deliberative ale puterii executive. Acest sistem este cu desăvârşire împotriva spiritului Constituţiei noastre, conform căreia nu se poate concepe ca miniştrii să fie obligaţi să se supue avizelor conforme şi deciziunilor definitive ale altor organe administrative. Puterea executivă este organizată pe baza principiului ei fundamental, care este acel al ierarhiei, în fruntea căreia stau Regele şi miniştrii. Miniştrii pot cedà, pe baza principiului descentralizării administrative, dreptul de deciziune în unele chestiuni funcţionarilor în subordinea lor, dar numai cu rezerva subînţeleasă a menţinerii dreptului lor de control asupra acestor deciziuni, căci ei nu pot fi puşi sub nici un motiv în dependenţa unor organe administrative inferioare lor. Astfel fiind, *toate avizele »conforme« ale diferitelor consilii şi comisiuni, precum şi toate organele speciale adminis-*

www.digibuc.ro

trative cu atribuţiuni de contencios administrativ, sunt în mod evident împotriva însăş a noţiunii de a fi a puterii executive. Acestea din urmă sunt dealtfel anticonstituţionale şi pentru motivul că ele sunt categoric interzise prin art. 107 al constituţiei, care glăseşte astfel: »Autorităţi speciale cu atribuţiuni de contencios administrativ nu se pot înfiinţă«.

Relevăm că cele mai multe autorităţi de acest fel au fost creiate chiar de către parlamentul care, în calitate de Constituantă, a votat şi constituţia, astfel că, este evidentă în acelaş timp şi lipsa de concepţie principală a parlamentului, căruia i se datoreşte această totală contrazicere într'o chestiune de o atât de mare importaţnă. Conform constituţiei noastre, dreptul de a judecà se exercită exclusiv de către puterea judecătorească şi acolo unde constituantul a vrut să facă o excepţie a menţionat-o şi anume în art. 106 privitor la justiţia militară.

Toate avizele conforme ale diferitelor consilii şi comisiuni şi toate deciziunile date de aceste autorităţi speciale, ca instanţe de judecată, cu excepţiunea hotărârilor comitetului agrar, sunt nule de drept, sunt atinse de o nulitate absolută, de o nulitate constituţională. Faptul că anularea lor încă nu a fost cerută a îndemnat pe legiuitor să persevereze în eroarea sa, sporind încă şi mai mult gravitatea problemei.

Se pot înfiinţà organe colegiale, cărora să li se deà dreptul de a decide în unele chestiuni, dar aceste organe — după cum vom arătà mai jos — trebuesc formate exclusiv din membrii funcţionari publici şi deciziunile lor să poată fi anulate de miniştrii în exerciţiul legal al dreptului lor de control. Astfel, de pildă, sunt şi funcţionează în prezent comisiunile de capacitate ale profesorilor secundari; însăş recomandarea profesorilor universitari nu este obligatorie pentru ministru, care o poate respinge motivat. (Despre această foarte importantă chestiune, dat fiind şi autonomia universitară, vom scrie mai pe larg în capitolul următor).

Nu trebue să se confunde consiliile şi comisiunile existente ca organe auxiliare ale miniştrilor şi funcţionarilor şefi de servicii în subordine cu consiliile comunale şi judeţene cari sunt organele pentru administraţia comunelor şi judeţelor. Comunele şi judeţele sunt persoane juridice publice teritoriale, ca şi Statul, şi întocmai ca şi el trebue să aibă câte un organ deliberativ şi organe executive. Consiliile comunale şi judeţene sunt organe deliberative, înzestrate în mod firesc cu dreptul de de-

www.digibuc.ro

ciziune, cât şi cu acel de control al gestiunii şi întregei activităţi a primarului, prefectului şi delegaţiilor permanente respective. Consiliile acestea sunt alese de cetăţenii pe care-i reprezintă; comunele şi judeţele au un larg drept de autonomie administrativă şi totuş chiar şi activitatea consiliilor comunale şi judeţene este supusă în largă măsură controlului şi aprobării ministrului de interne, a Regelui şi în unele cazuri chiar şi a Parlamentului.

Exact aceasta este şi situaţiunea consiliilor de administraţie ale serviciilor publice de gestiune, cari se bucură deopotrivă de personalitatea juridică publică (établissements publics).

Nu poate fi admis însă acest sistem şi pentru ministere, nu se poate institui pe lângă fiecare minister câte un număr considerabil de consilii şi comisiuni deliberative, căci ministerele nu sunt doară decât marele servicii publice de specialitate ale Statului, persoana juridică al cărei organ deliberativ este şi nu poate fi altul decât parlamentul. A admite că ministerele pot avea organe deliberative proprii este a creiă un nou sistem politic de Stat, cu formidabile consecinţe, dintre care e destul să relevăm că: selecţiunea membrilor acestor organe o fac miniştrii personal, nu cetăţenii, faţă de care ei nu au nici un fel de responsabilitate; membrii acestor organe, neavând nici responsabilitate faţă de miniştrii cărora ei le impun avizele lor conforme, sunt de drept absolut iresponsabili, iar de fapt răspund faţă de partidul politic care i-a numit, făcând imposibilă guvernarea celorlalte partide; se înlătură controlul parlamentului asupra activităţii lor şi se face din multe din aceste organe adevărate organe judecătoreşti, funcţionând însă cu membrii funcţionari, cât şi chiar cu simpli particulari.

Motivul cel bun, căci a fost şi un ideal la origina lor, pentru care s'au înfiinţat unele din aceste consilii cu puterea de a hotărî definitiv în unele chestiuni (printre cele dintâi citâm, de pildă, vechiul consiliu permanent administrativ dela 1908), a fost acela de a se luă din mâna ministrului politic soluţionarea unor probleme de bună administraţie. Din nefericire însă nu s'a observat, că în mai toate aceste cazuri soluţionarea acelor probleme nu puteă fi una pur administrativă, ci erà mai mult, dacă nu chiar una curat judecătorească şi astfel s'a intrat dela început pe o cale greşită, în care perseverându-se, s'a ajuns la situaţia imposibilă de astăzi.

www.digibuc.ro

A admite că ministerele pot avea organe deliberative proprii, ar fi să admiţi aceeaş posibilitate şi pentru fiecare dintre principalele servicii comunale în fruntea cărora se află primarul şi membrii delegaţiei permanente. Este adevărat, că noi socotim că e necesar să se recunoască ministerelor personalitatea juridică publică, dar aceasta numai pentru motivul că, ministerele fiind servicii publice vaste şi de o importanţă covârşitoare în organizarea Statului, este necesar şi foarte firesc să se bucure de dreptul de a-şi efectuà singure actele lor de gestiune, fără a se mai supraîncărcà parlamentul — organul deliberativ al Statului — cu o activitate legislativă în formă şi administrativă în fond, pentru aprobarea tuturor actelor de gestiune ale ministerelor. Din moment ce miniştrii, şefii administrativi ai ministerelor, sunt şi membri ai parlamentului, supuşi controlului acestuia, este evident că, chiar şi având personalitate juridică proprie, ministerele nu pot aveà alt organ deliberativ de conducere şi de control decât Parlamentul. Ministerele nu pot aveà un consiliu de administraţie, după cum au stabilimentele publice, căci chiar şi acum Parlamentul este autoritate de control a actelor de gestiune ale ministerelor şi tot lui îi revine această sarcină şi după concepţiunea noastră, urmând însă a-şi dà aprobarea sa sub formă de lege numai în cazuri de o importanţă cu totul excepţională şi care antrenează interesele Statului.

Sistemul nostru este foarte logic, căci din moment ce stabilimentele publice, simple servicii publice de gestiune, pot efectuà ele singure, prin organele lor administrative, acte de comerţ în valoare de milioane prin bună învoială şi dela o anumită sumă în sus, au această capacitate cu rezerva *aprobării miniştrilor respectivi*, apoi este ridicul şi cu totul contrar logicei şi bunului simţ, ca miniştrii să nu poată face aceleaşi acte de comerţ pentru propriile lor administraţiuni, atunci când ei le pot face pentru alte servicii în subordine!

Astfel fiind, prima şi cea mai gravă atingere a principiilor fundamentale ale dreptului nostru public este însăş existenţa acestor consilii şi comisiuni ca organe deliberative, sau ca autorităţi speciale cu atribuţiuni de contencios administrativ, cu dreptul de a dà deciziuni sau avize conforme; cât despre acele comisiuni şi consilii pur consultative sau atribuţiunile consultative pe care le au unele organe de contencios administrativ şi de deciziune, în măsura în care sunt cu adevărat necesare, ele

www.digibuc.ro

trebue să intre în competenţa unui oficiu special de studii, unic pentru fiecare minister în parte şi compus exclusiv numai din membrii funcţionari publici, astfel selecţionaţi încât să fie realmente capabili să îndeplinească o activitate de studiu ştiinţific.

Vom expune mai jos organizarea acestor oficii de studii; pentru moment vom preciză, în raport cu concluzia noastră asupra suprimării lor, soarta consiliilor şi comisiunilor existente, privite din punctul de vedere al atribuţiunilor şi actelor lor administrative (clasificaţia dela punctul 3 de mai sus). Trebuesc desfiinţate conform concepţiunii noastre ca neconstituţionale toate organele speciale cu atribuţiuni de contencios administrativ şi trebuesc înlăturate din competenţa unora dintre consilii şi comisiuni toate atribuţiunile de contencios administrativ, cu excepţiunea comitetului agrar, consacrat prin art. 131 al Constituţiei. Trebue suprimat dreptul de a dă avize conforme de cari se bucură unele consilii şi comisiuni, ca fiind absolut contrariu naturii specifice a actelor administrative, ale căror consecinţe şi sancţiuni caracteristice sunt recursul erarhic (cu toate consecinţele sale posibile în anumite cazuri de anulare şi reformare) şi apelul la judecata tribunalelor. Nu pot fi menţinute decât comisiunile: de examene; de constatări şi evaluări la impunere; de anchetă; de recepţie, ale căror deciziuni sunt supuse recursului erarhic şi dreptului de apel la instanţele puterii judecătoreşti. In toate cazurile în cari actualmente hotărârile acestor comisiuni erau apelabile înaintea unor instanţe speciale de contencios administrativ, apelul trebue judecat de tribunalele de drept comun, astfel de pildă: apelurile împotriva hotărârilor comisiunilor de impunere şi de recensământ la contribuţiunile directe, apelurile împotriva hotărârilor comisiunilor de impunere minieră, de validare a drepturilor miniere, etc.

Dispar ca organe speciale cu salarizare proprie (sub formă de diurne) toate consiliile, comitetele şi comisiunile formate dacă nu exclusiv din funcţionari, dar cu preponderenţa lor, atunci când lucrul în comun al acelor funcţionari derivă din obligaţiunea lor de serviciu, aşa cum am definit-o noi mai sus. Dispar sub această formă, pentru a se soluţionă chestiunile respective de aceiaşi funcţionari, lucrând în comun — în comitet — şi fără participarea de membri simplì particulari. Comisiunile de impunere deasemeni rămân a funcţionă ca o inexorabilă expresie a obligaţiunii de serviciu a funcţionarilor percepţiilor. Comisiunile

www.digibuc.ro

disciplinare pentru aceleaşi motive nu se pot menţine sub forma lor actuală de organe administrative de judecată în primă şi ultimă instanţă. Din punct de vedere principial, singurul sistem logic de judecată administrativă, oricât de curios ar părea, este acel al consiliilor de războiu militare, ale căror deciziuni sunt supuse aprobării comandanţilor de corp şi ministrului de războiu. Sistemul este tot ce poate fi mai contrar unei justiţii autonome, dar este singurul logic pentru o justiţie administrativă, — care nu poate funcţionà în afară de recursul erarhic. Comisiunile disciplinare nu pot fi menţinute decât ca organe de conciliaţie şi de admonestare cu caracter pedagogic, dar nu şi cu dreptul de penalizare, şi, în orice caz, hotărârile lor trebuesc date cu dreptul de apel la Curtea de apel, judecând în contencios şi cu drept de recurs.

Conform al. 2 art. 107 constituţie se consideră că interzicerea acţiunii în contencios contra deciziunilor comisiunilor disciplinare (art. 3 contencios) este constituţională, deşi ea este şi contrarie concepţiei engleze a constituţiei noastre şi lipsită de raţiunea superioară a actelor de guvernământ.

Este surprinzător totuş, că nu s'a constatat şi faptul că suprimarea dreptului de recurs erarhic asupra deciziunilor acestor comisiuni administrative este împotriva a tot ce este mai caracteristic unui act administrativ. Dacă actele de guvernământ nu pot fi supuse nici unui recurs erarhic şi nici unei aprecieri a organelor puterii judecătoreşti, ele fiind actele de conducere superioară a politicii de Stat, apoi actele administrative sunt şi trebuesc să fie toate supuse recursului erarhic, atunci când ele emană dela orice funcţionar public, cu excepţiunea miniştrilor. Ba chiar şi actele administrative ale miniştrilor pot fi modificate de Consiliul de miniştri.

* * *

Continuând analiza condiţiunilor în cari sunt organizate şi funcţionează atât de numeroasele consilii, comitete şi comisiuni ale puterii noaste executive, atunci constatăm încă o serie de grave atingeri ale unor principii esenţiale ale dreptului public. Astfel sunt: prezenţa particularilor ca membri ai acestor organe, cari exercită un atribut exclusiv al suveranităţii publice; suprimarea responsabilităţii funcţionarilor publici; imixiunea membrilor puterii judecătoreşti în exerciţiul puterii executive.

Vom relevà deasemeni concluziunile ce se desprind din cercetarea tabloului numeric al consiliilor şi comisiunilor, al

www.digibuc.ro

membrilor lor şi al diurnelor ce ei le incasează şi care constitue o adevărată *plus salarizare.*

Avem în total circa 130 consilii, comitete şi comisiuni centrale, dintre cari 77 sunt compuse exclusiv din funcţionari publici, iar restul cuprinzând şi persoane particulare; apoi peste 100 comisiuni regionale — formate numai din funcţionari publici; 501 comisiuni şi consilii judeţene, din cari 355 alcătuite numai din funcţionari şi circa 26.650 comisiuni şi comitete comunale mixte, adică cuprinzând şi funcţionari publici şi simpli particulari.

Punând în medie câte 9 membri pentru consiliile şi comisiunile centrale — sunt unele care au câte 19 şi chiar 21 de membri! — şi câte 5 membri în medie pentru acele regionale şi judeţene şi 3—5 membri pentru comisiunile comunale, atunci avem în total circa 97.300 membri în toate aceste organe administrative, adică exact a treia parte din totalul funcţionarilor publici! Aceştia toţi primesc diurne şi sunt subt această formă salariaţi ai Statului. Cheltuelile pentru personal ale Statului sunt, deci, de fapt cu mult mai mari decât figurează ele în buget; ba chiar mulţi funcţionari au ca membri, în câte o singură comisiune, diurne cu mult superioare salariului lor legal, astfel de pildă: administratorii financiari şi preşedinţii de tribunale, ca membri de drept în comisiunile de apel pentru impunere. Notăm cu acest prilej, că legea impozitelor este (acum când s'a terminat cu nenumăratele comisiuni pentru exproprierea agrară) cea mai scumpă lege în ce priveşte aplicarea ei; o bună parte din impozitele ce le plătim sunt consumate pentru incasarea lor. Şi sunt consumate inutil, căci prezenţa »delegaţilor« contribuabililor în comisiunile de impunere, recensământ şi de apel la impunere constitue o farsă ridiculă şi tristă în acelaş timp, căci aceşti pretinşi delegaţi nu apără niciodată interesele contribuabililor, ci sunt adevăraţi profitori ai banului public.

Din aceşti aproape 100.000 de membri ai diferitelor consilii şi comisiuni circa două treimi sunt funcţionari publici, care-şi măresc astfel considerabil salariile lor, în timp ce în realitate şi după cele mai elementare principii de drept public, chiar şi atunci când aceste consilii şi comisiuni sunt necesare cu adevărat, membrii lor funcţionari publici, după cum am arătat, nu fac decât să-şi îndeplinească o inevitabilă şi inexorabilă obligaţiune de serviciu, a cărei prestare este plătită prin salariul lor lunar. Diurnele pentru membrii acestor organe adminis-

www.digibuc.ro

trative sunt nu numai o risipă a banului public, dar o flagrantă ilegalitate administrativă, constituind un permanent îndemn pentru funcţionari ca să nu lucreze ca titulari ai funcţiunilor şi salariilor lor, ci numai ca beneficiari ai diurnelor eventuale, care sunt de fapt o plus salarizare, tot atât de oneroasă pentru Stat şi cetăţeni, ca şi plus valuta capitaliştilor pentru lucrători şi consumatori. In acelaş timp trebue să observăm că plus salarizarea mai are o consecinţă dureroasă şi anume: ea împiedecă justa salarizare a celorlalţi 200 de mii de funcţionari publici, cari nu pot beneficiă de ea şi al căror salariu este mereu subminimul necesar vieţii, socotit conform titlurilor lor de merit şi rangului lor erarhic.

O situaţiune excepţional de gravă din punctul de vedere al dreptului public în sine este însă, faptul că acei circa 32 de mii de membri ei acestor organe administrative, cari nu sunt funcţionari publici şi nu depun jurământ de credinţă şi respect constituţiei şi legilor ţării, aplică totuş aceste legi, cu toate consecinţele lor obligatorii pentru cetăţeni. Ei exercită astfel în mod ilegal atribute şi funcţiuni dintre cele mai importante ale puterii executive, precum chiar şi atribuţiuni de contencios administrativ, fără a aveà acea delegaţiune din partea naţiunii, categoric impusă de art. 33 al constituţiei, cu specificarea art. 39 şi 88, prin cari se specifică anume că, puterea executivă este încredinţată Regelui şi că El numeşte în funcţiunile publice. Constituţia a hotărît ca să dea Regelui delegaţiunea de a numì pe toţi membrii puterii executive şi anume de a-i numì cu titlul de funcţionari publici şi, ca atare deci, prezenţa în aceste organe administrative a unor simpli particulari, desemnaţi de corporaţiuni profesionale, sau denumiţi ca specialişti, este absolut contrarie şi textelor constituţiei noastre, care fixează anumite norme după cari să se efectueze acea delegaţiune din partea poporului pentru membrii puterii executive, cât şi împotriva oricărei concepţiuni de drept. Intr'adevăr, nici nu se poate admite ca cineva să emită sau să participe efectiv la pronunţarea unor dispoziţiuni publice obligatorii, dacă nu este supus el însuş responsabilităţii publice ce derivă din exerciţiul acestui drept, cu toate sancţiunile respective. Ori, după cum am arătat şi mai sus, aceşti particulari numiţi adeseori prin simplă decizie ministerială nu sunt legaţi pentru cinstita îndeplinire a atribuţiunilor lor nici măcar de jurământul pe care-l depun funcţionarii

www.digibuc.ro

publici. Ei nu sunt supuşi nici unei din pedepsele ce ameninţă pe funcţionarul incorect sau incapabil, lor nu li se cere nici o condiţiune de capacitate şi de titlu academic, ei sunt de drept şi de fapt absolut iresponsabili — rămânând mereu simpli particulari—şi cu toate acestea, ei se bucură totuş chiar şi de dreptul de a dà adevărate sentinţe judecătoreşti, atunci când fac parte din consilii şi comisiuni cu atribuţiuni de contencios administrativ!

Aceşti domni, nu au absolut nici o răspundere cu privire la consecinţele hotărârilor la cari participă şi le determină; ba ei, dând chiar şi avize conforme pentru miniştri, se bucură de maximul de forţă publică de care se poate dispune într'un Stat civilizat. *Sunt mai puternici şi decât miniştrii!*

Orice principiu de responsabilitate personală şi de control public este total înlăturat, deşi pentru funcţionarii publici aceste principii sunt definitiv consacrate în dreptul nostru, ele făcând parte integrantă şi din statutul funcţionarilor publici, şi din toate legile noastre de organizare. Funcţionarii noştri sunt personal responsabili de actele lor publice, chiar dacă sunt semnate de miniştri. Ce se face cu un aviz conform al unui consiliu format în total sau în parte din membri simpli particulari —şi sunt multe din acestea, după cum am văzut. Evident, toate aceste hotărâri lasă complect descoperit pe ministru. Dar aceste consilii mixte, cum este de pildă: consiliul superior al statisticii, dau şi deciziuni executorii fără nici o altă aprobare ulterioară; ce valoare au ele dacă la elaborarea lor participă şi simplii particulari iresponsabili? Cu acest nenorocit sistem mergem sigur spre dezorganizarea vieţii noastre publice.

Dacă totuş, sistemul actual al existenţii consiliilor şi comisiunilor de tot felul se menţine, se impune în orice caz, ca măcar numirea membrilor lor să se facă în raport cu natura juridică a actelor pe cari le îndeplinesc, şi anume: *membrii consiliilor şi comisiunilor cari fac acte de deciziune sau acte judecătoreşti* (vezi mai sus) *să fie numiţi prin decret regal şi să depue jurământ şi să fie numiţi numai dacă îndeplinesc condiţiunile generale de a fi funcţionari publici şi dacă sunt realmente specialişti; să se instituе deasemeni în mod categoric responsabilitatea solidară a membrilor acestor consilii şi comisiuni pentru toate hotărârile lor, la cari participă.* Pot fi numiţi numai prin decizie ministerială şi fără a fi supuşi jurământului numai doară membrii consiliilor şi comisiunilor consultative, pentrucă aceştia nu par-

www.digibuc.ro

ticipă efectiv la elaborarea actelor de deciziune administrativă, ci sunt numai simpli sfătuitori ai organelor cu putere de deciziune.

Un alt corolar al organizării şi funcţioná ii actuale a consiliilor şi comisiunilor este acela că se transformă funcţionarii de carieră cu atribuţiuni fireşti de deciziune în organe de execuţie, dacă nu chiar în simpli figuranţi biurocratici. Luându-li-se toate drepturile de deciziune chiar şi în cele mai meschine chestiuni, pentru soluţionarea cărora s'au inventat tot felul de comisiuni, aceşti înalţi funcţionari publici nu mai au nici un rost.

Ministerele azi nu mai funcţionează prin organele lor permanente, cari's directorii generali, directorii şi şefii de serviciu, ci toată viaţa lor reală pulsează în acele organe exterioare şi de o compunere variabilă, cari sunt comisiunile şi consiliile, cari au ocaparat toată puterea de deciziune formală, artificializând complect funcţiunea administrativă.

Şi dacă, cel puţin aceste comisiuni ar fi mai expeditive, dar dimpotrivă ele complică la extrem soluţionarea oricărei chestiuni ce li se supune, sporesc paperaseria inutilă şi dau loc la tot mai multe şi mai lăturalnice intervenţii.

De o importanţă covârşitoare pentru caracterizarea acestor organe administrative extrabugetare este desigur şi prezenţa membrilor puterii judecătoreşti, cari îndeplinesc astfel atribuţiuni ale puterii executive, aflându-se în veşnică şi nemijlocită dependenţă faţă de guvern şi partidele politice. Iar pentru ca colaborarea celor 3 puteri, pe cari Constituţia noastră le-ar vrea să funcţioneze cu totul separat — să fie desăvârşită, în consiliul superior de mine şi în consiliul superior de îndrumare şi control se află alături: magistraţi, deputaţi şi senatori, funcţionari publici şi simpli cetăţeni, dând deavalma şi hotărâri de contencios administrativ şi avize conforme pentru ministrul industriei şi simple avize consultative.

S'a creiat astfel o nouă categorie de cumularzi de consilii şi comisiuni, pe cari-i găseşti sub diferite aspecte formând majoritatea în mai toate aceste organe, în mod exclusiv numai pentru farmecul diurnelor la cari ele dau dreptul. Pentru încasarea îndelungată a diurnelor, lucrările unor consilii şi comisiuni se prelungesc intenţionat şi fără termen.

Şi pentru ca, să nu rămâe nici o putere şi nici o autoritate cu demnitatea şi prestigiul ei neatins în faţa puterii executive, miniştrii partidelor politice au găsit mijlocul să-şi aser-

www.digibuc.ro

vească chiar şi pe cele mai înalte feţe ale ţării, pe M. S. Regina şi pe S. S. Patriarhul. S'a »apelat« la aceste înalte personalităţi să primească a face parte din consilii, cari n'au nici o seriozitate în compunerea şi competenţa lor şi, în cari, ele se află sub preşedinţia şi controlul miniştrilor. Astfel, de pildă, la ministerul sănătăţii şi ocrotirilor sociale sunt două consilii model de indelicateţă şi lipsă de respectul cuvenit M. S. Regina şi S. S. Patriarhul şi anume: Consiliul superior al ocrotirilor sociale şi consiliul consultativ I. O. V.. Primul consiliu are 19 membri, între cari M. S. Regina şi Patriarhul.

In lipsa M. S. Regina, prezidează de drept ministrul, deşi Patriarhul este cu totul superior ministrului în erarhia noastră publică. Ceilalţi membri, în afară de şeful serviciului de plasare remarcat mai sus, sunt simpli directori de minister. Ori, dacă aceşti directori sunt persoanele competente să se ocupe şi să-şi dea părerea în chestiunile I. O. V., atunci nu este permis să se deranjeze şi să se bagatelizeze înaltele feţe ele ţării. Şi ca să fie complect lămurită tendinţa urmărită, adăogim că hotărârile consiliului consultativ I. O. V., care are 21 membri, între cari şi Regina şi Patriarhul, sunt supuse *»aprobării«* ministrului sănătăţii, prezidentul de drept. Mai mult încă, ministrul are şi dreptul să *»respingă«* hotărârile şi să le supue din nou studiului consiliului, în altă şedinţă!

Dacă în articole de lege, votate de Parlament, se pot înseră asemenea necuviinţe, nu e de mirare că autoritatea şi prestigiul Statului au căzut atât de jos în ochii opiniei noastre publice.

Din punct de vedere administrativ este evident, că hotărârile unor asemenea consilii consultative trebuesc supuse aprobării ministrului, dar nu e mai puţin evident că'n asemenea consilii nu pot fi puse pentru a fi umilite personalităţile proeminente ale Statului, cari sunt Regina şi Patriarhul.

* * *

Astfel se prezintă situaţia generală a acestor numeroase şi importante organe aie puterii noastre executive şi ea se datoreşte aproape exclusiv nefericitului nostru sistem politic.

După răsboi, guvernele n'au putut să nu recunoască funcţionarilor publici de carieră dreptul lor firesc la stabilitate în funcţiuni. Prin acest fapt, însă, partidele politice, erau ameninţate pe deoparte să fie stânjenite în acţiunea lor administrativă de către

www.digibuc.ro

funcţionarii publici, posesori legali ai unui drept de deciziune administrativă, în toate cazurile în care conform legilor ţării şi principiilor fundamentale administrative, lor, şi nu miniştrilor, funcţionari politici, trebuiă să le revie sarcina de a hotărî şi a da deciziuni de executare; iar pedealtă parte stabilitatea funcţionarilor a micşorat enorm posibilităţile de plasarea clientelei politice.

In aceste condiţiuni, sporirea peste măsură a funcţiunilor publice a fost o necesitate inexorabilă, fără ca totuş prin ea să se poată cazà toţi postulanţii bugetului public şi îndeosebi rămâneau nesatisfăcute tocmai elementele cele mai pretenţioase. Dat fiind şi faptul, că miniştrii înşişi s'au aflat după războiu în faţa a numeroase şi grele probleme cu totul noui pentru ei, soluţiunea a fost găsită în creearea unor noui organe administrative: consiliile şi comisiunile.

Miniştrii au găsit foarte comod să-şi fărămiţeze şi să-şi despersonalizeze răspunderea lor, dând soluţionarea unor chestiuni adesea foarte diferite, consiliilor şi comisiunilor formate din aşa zişii »specialişti«, cari la rândul lor sunt după cum am văzut complect iresponsabili. Prin specialiştii de partid, miniştrii şi-au găsit un mijloc puternic pentru a luà funcţionarilor executivi de carieră orice drept de deciziune, acaparând astfel de fapt în mâna lor toată puterea de deciziune şi conducere, pe care acum ei o exercită exclusiv în interesele şi în numele partidului pe care-l reprezintă şi în al lor personal.

Toată administraţia a fost pe această cale complect aservită pardidelor politice şi guvernelor, cu toate că ea este formată din funcţionari stabili şi înarmaţi de toate drepturile Statutului lor. — Mai mult încă, funcţionarii înşişi au căutat să profite de acest sistem, plasându-se în toate consiliile şi comisiunile existente, unde dacă nu mai au nici un vot decisiv, primesc însă frumoase diurne cari le dublează şi triplează salariile. Sunt directori generali cari iau diurne chiar de peste un milion jumatate pe an, ca membri de drept în consilii de administraţie ale întreprinderilor comercializate ale Statului şi în diverse consilii şi comisiuni administrative, în timp ce marea majoritate a funcţionarilor primesc salarii de mizerie.

Şi fiindcă partidele politice, aşa cum sunt ele la noi, au tot interesul să bagatelizeze toate instituţiile ţării, pentru ca numai guvernele lor să fie cu adevărat puternice, ele au atras şi pe magistraţi în hora acestor consilii şi comisiuni, punându-i în imediata şi stricta dependenţă a puterii executive.

www.digibuc.ro

Administrația și justiția, întocmai ca și parlamentul, sunt la dispoziția guvernelor politice. Singura putere reală în țară a rămas numai guvernul, ceeace explică și formidabilul arivism ministerial de după războiu.

Din întreaga expunere ce precede, un fapt rezultă neîndoios dacă e adevărat că s'a abuzat enorm cu înființarea de consilii și comisiuni, apoi nu e mai puțin drept că, direcțiunile actuale ale ministerelor nu mai sunt suficiente pentru conducerea treburilor publice ale Statului. Serviciile publice nu se mai pot lipsi azi de aportul specialiștilor tehnici în executarea însărcinărilor lor, întocmai după cum nu se pot lipsi de specialistul administrativ pentru organizarea lor unitară. Ministerele au nevoie absolută de aportul științei care întrunește și teoria și experiența practicianului. Consiliile și comisiunile au căutat să răspundă acestei nevoi și în parte, ele și-au îndeplinit misiunea; mulțumindu-le pentru cât bine au făcut, acum e timpul să le înlăturăm cu totul, pentru a le înlocui cu servicii propriu zise, cu un personal cu pregătire specială strict științifică și tehnică.

Să redăm cât mai curând puterea de deciziune administrativă organelor firești de deciziune cari sunt: consiliul de miniștri, miniștrii, directorii generali și directorii din ministere cu o normală erarhizare a competenței lor, așa cum trebue să fie din punct de vedere al doctrinei administrative; să redăm puterii judecătorești dreptul de a judecă în toate cazurile pentru cari s'au înființat prin legile de după războiu, organe cu atribuțiuni speciale de contencios administrativ; iar pentru tot ce privește problemele de studiu să le dăm în sarcina unor oficii de studii, singure în măsură a le îndeplini.

Este absolut necesar, ca pe lângă fiecare minister să se organizeze câte un oficiu de studii privitoare la toate problemele cari fac obiectul preocupărilor acelui minister. Și pentru ca selecțiunea membrilor acestor oficii să fie conform scopului lor, noi propunem ca în ele să nu se poată numi decât tineri doctori sau ingineri, cari să poseadă și lucrări științifice tipărite și cu o valoare certă, și numai pe bază de concurs sau de recomandare. Din comisiunile de recomandare sau de concurs să facă parte, de pildă, pentru membrii oficiului de studii industriale, comerciale și miniere depe lângă ministerul de industrie și comerț: 2 profesori universitari economiști sau financiari, 2 profesori ai Academiei comerciale și industriale, 2 profesori dela Școala

www.digibuc.ro

politehnică din Bucureşti sau Timişoara, preşedintele Uniunii Camerelor de comerţ şi industrie, preşedintele secţiunii economice a consiliului legislativ, directorii generali ai industriei, comerţului, minelor, energiei şi valorificării bunurilor Statului din ministerul industriei şi comerţului. Pentru a lăsă miniştrilor dreptul de a folosi şi câţiva specialişti, cu cari au lucrat anterior sau ar dorì să lucreze, specialişti cari să îndeplinească titlurile academice cerute sau să aibă lucrări ştiinţifice de mare valoare, credem că ar fi nimerit ca $^2/_3$ din membrii oficiilor de studii să fie numiţi prin concurs sau recomandare şi cu stabilitate, iar $^1/_3$ din membri să poată fi numiţi direct de miniştri, dar pe timp limitat. Cu acest sistem oficiile de studii vor avea mereu elemente noui; ar trebui chiar ca şi membrii stabili să nu fie numiţi decât pe termen de maximum 10 ani, cu dreptul de a li se reînoi numirea încă pe 5 ani. Anii serviţi să li se considere la stabilirea dreptului de pensiune. Numărul membrilor fiecărui oficiu trebue stabilit prin lege şi să nu se poată sporì decât tot prin lege.

Cât despre colaborarea practicienilor, industriaşi, economişti, oameni de bancă şi de orice fel de întreprinderi şi administraţiuni, ea se va face prin intermediul oficiilor de studii. Oficiile vor avea zile anumite pentru consultare a reprezentanţilor grupărilor profesionale, sau industriale ori ştiinţifice, ale căror păreri le vor expune în scris, con is şi clar, în rapoartele ce ele vor prezentà, împreună cu părerile lor, miniştrilor, cari vor luà hotărârea ce vor crede de cuviinţă.

Aceste oficii de studii tehnice speciale, vor contribui în largă măsură la îmbunătăţirea funcţionării serviciilor noastre publice şi vor fi de un real folos pentru opera legiuitoare, complectând în mod desăvârşit opera consiliului legislativ. Şi anume *aceste oficii vor îndeplinì opera de specializare tehnică a fiecărui serviciu în parte, în timp ce consiliul legislativ va săvârşì opera de unificarea organizării conform principiilor constituţionale, juridice şi ale ştiinţei administrative, a tuturor serviciilor publice. Consiliul legislativ va continuà să fie organul ştiinţific al puterii legiuitoare, oficiile de studii vor fi organele ştiinţifice ale puterii executive.*

Organizarea pe care o propunem noi este singura care corespunde şi scopului urmărit de a îmbunătăţi administraţia noastră publică şi principiilor fundamentale ale dreptului administrativ şi anume: studiile să se facă de organe tehnice speciale

www.digibuc.ro

formate din membri funcţionari publici (numiţi pe termen limitat, dar supuşi tuturor obligaţiunilor şi beneficiind de toate drepturile funcţionarilor publici); deciziunile să se ia de: miniştri, directori generali, inspectori generali, directori, şefi de serviciu, fireşte după o foarte bine determinată competenţă materială; iar dreptul de a judecà să se exercite conform constituţiei în mod exclusiv de organele puterii judecătoreşti. Numai astfel se poate stabili cu uşurinţă şi în mod cert în tot momentul asupra cui cade responsabilitatea actelor administrative. Membrii oficiului de studii făcând ştiinţă, ei dau consultaţiuni şi emit păreri de cari nu pot fi responsabili decât numai dacă au fost de reà credinţă sau au dat dovadă de evidentă neglijenţă, sau incapacitate, şi numai în primul caz pot suferi pedepse penale, în celelalte două putând fi destituiţi, dar fără a suferi pedepse penale. Miniştrii sunt totdeauna perfect şi pe deplin responsabili de actele lor de deciziune, conform dispoziţiunilor legii speciale a responsabilităţii ministeriale, lege, care ar trebui adusă însă la realitatea sistemului nostru politic. Directorii generali, directorii, inspectorii, şefii de serviciu, şefii de biurou sunt la rândul lor responsabili pentru toate actele lor administrative.

* * *

Socotind că am dovedit definitiv necesitatea juridică a suprimării actualelor consilii şi comisiuni şi înlocuirea lor prin oficii de studii numai pentru atribuţiunile de studiu şi repunerea şefilor serviciilor puterii executive în dreptul lor firesc şi absolut necesar de deciziune, trebue să menţionăm însă, că, conform concepţiunii noastre asupra funcţionării administraţiei publice a Statului, este loc totuş pentru un mic număr de consilii. Şi anume în primul rând trebue menţinute: Consiliul superior al apărării ţării, format exclusiv din înalţi demnitari ai puterii executive şi ale cărui hotărâri necesită şi aprobarea consiliului de miniştri şi atrag, prin o specială prevedere a legii sale, responsabilitatea personală a ministrului de răsboi; precum şi delegaţia economică a consiliului de miniştri; şi mai rămân necesare toate acele mici comisiuni ad hoc de anchetarea unor anumite chestiuni, comisiunile de recepţie, precum şi comisiunile de examen şi recomandări, căci ele nu sunt decât organe colective de deciziune sau informaţie, în cazuri în cari ar fi prea dificilă activitatea unei singure persoane. Actele lor însă

www.digibuc.ro

sunt, tocmai pentru aceste motive, supuse aprobării organelor superioare de deciziune, sau controlului judecătoresc, ori unui control mixt.

Prin suprimarea marelui număr de consilii şi comisiuni existente, nu înseamnă că noi suntem împotriva muncii de colaborare a funcţionarilor publici, ci dimpotrivă tocmai fiindcă îi apreciem înreaga ei valoare şi necesitatea ei absolută, noi vedem în ea chiar o obligaţie de serviciu. Toţi funcţionarii serviciilor publice, biurouri, servicii, direcţiuni, direcţiuni generale, inspectorate generale, etc., sunt obligaţi să depue şi o anumită activitate de lucru în comun, întruniţi în comitete sub preşedinţia şefilor serviciilor respective; şi toţi şefii serviciilor Statului, aflători în aceeaş comună, plasă, judeţ, regiune sau provincie, trebue deasemeni să depue şi o activitate de serviciu lucrând laolaltă în comisiuni. Ca denumire specifică fiecare comitet va primi pe aceea a naturii serviciului considerat însoţită pentru comitetele locale şi de denumirea întinderii teritoriale a competenţei lor; şi fiecare comisiune locală va primi ca denumire specifică pe aceea care decurge din competenţa lor teritorială. Comitetele şi comisiunile din centralele ministerelor se denumesc numai după competenţa lor materială.

Astfel de pildă, pentru a dă numai un singur exemplu — obligaţiunea de muncă în colaborare a funcţionarilor serviciului administrativ din ministerul de interne se va depune în comitete administrative de plasă, formate din notarii comunali sub preşedinţia pretorilor; comitete administrative judeţene formate din pretori sub preşedinţia prefecţilor; comitete administrative provinciale formate din prefecţi sub preşedinţia inspectorilor generali administrativi; apoi în centrala ministerului de interne se vor întruni inspectorii generali împreună cu directorii generali din minister sub preşedinţia secretarului general sau chiar a ministrului.

Prin această activitate de colaborare permanentă şi obligatorie, legalmente datorită, serviciile publice vor câştigă în privinţa unificării conducerii lor şi a emulaţiei între toţi funcţionarii publici. Acestor comitete li revin în mod firesc şi atribuţiuni de studiu, precum chiar şi atribuţiuni de deciziune în toate cazurile în cari ele sunt date acum în competenţa unor consilii, comitete şi comisiuni formate din membrii de aceeaş specialitate — de pildă numai din medici, funcţionari de percepţie, pro-

www.digibuc.ro

fesori, sau militari şi în care prin natura lor este foarte dificilă aprecierea unei singure persoane. Astfel sunt, de pildă, comisiunile de impunere, în cari nu mai are nici un rol practic prezenţa »delegaţilor« — farsă a contribuabilor; tot în această categorie intră comitetele din ministerul de răsboi, consiliul inspectorilor generali al instrucţiei, etc. Evident însă, că funcţionarii publici, lucrând în comitet, sunt personal responsabili pentru hotărârile la care participă, întocmai ca şi pentru orice deciziune a lor personală.

In aceleaşi condiţiuni de responsabilitate vor funcţionă şi comisiunile comunale, de plasă, judeţ, provincie, formate din funcţionarii, şefi de servicii a Statului, aflători în comună, plasă, judeţ, provincii şi anume acei cari vor fi în acelaş rang erarhic sau în ranguri erarhice apropiate. Astfel, de pildă, comisiunea judeţeană — care există azi sub titlul pompos şi grav de consiliu de prefectură — va întruni laolaltă: prefectul de judeţ, administratorul financiar, medicul şef al judeţului, inginerul şef, medicul veterinar şef, revizorul şcolar, inspectorul secundar sau în lipsă un director de liceu, protoierul. In aceste comisiuni ar puteà lucrà şi preşedinţii Camerelor agricole de muncă, comerţ şi industrie; un bun serviciu ar îndeplini şi primarul capitalei judeţului prin participarea sa la lucrările acestor comisiuni, în atribuţiunile cărora intră o activitate de coordonare a fnncţionării tuturor serviciilor publice şi a îmbunătăţirii situaţiei judeţului şi a capitalei sale din punct de vedere general administrativ, şcolar, sanitar, economic, etc. Chiar şi prezenţa şefilor militari ar fi folositoare, dat fiind marile nevoi de ordin administrativ şi economic ale armatei; nu poate fi loc însă pentru membrii puterii judecătoreşti.

In competenţa acestor comisiuni intră toate atribuţiunile consiliilor de prefectură actuale, precum şi a comitetelor de statistică comunale şi judeţene. Reprezentanţii serviciului administrativ al Statului în aceste comisiuni, adică notarii pentru comunele rurale, pretorii pentru plăşi şi oraşe nereşedinţe, prefecţii pentru judeţe şi capitalele lor, inspectorii generali pentru provincii, trebue să fie obligaţi a expune în cea mai apropiată sesiune a consiliilor comunale şi judeţene şi a consiliilor asociaţiilor de comune, ale plăşilor şi a consiliilor asociaţiilor provinciale de oraşe şi judeţe — dacă şi când ele vor luà fiinţă — toate hotărârile luate de aceste comisiuni în măsura în care ele

www.digibuc.ro

interesează pe aceste administraţiuni autonome. Se va înfăptui pe această cale o colaborare efectivă şi foarte fructuoasă a Statului şi organelor sale locale cu administraţiile locale autonome.

Acest sistem de muncă colectivă legalmente organizată trebue să fie şi norma de organizare a serviciilor comunale şi judeţene, întocmai ca şi pentru serviciile publice ale Statului; şi el constitue o veche concepţie a noastră asupra organizării generale şi a funcţionării puterii executive. In 1918 Decemvrie 31 am publicat un proiect în acest sens în »Neamul românesc«, pe care ilustrul nostru savant N. Iorga ni l'a însoţit de subtitlul *»propuneri«*, adăogând în notă *»le dăm pentru noutatea lor«*. Mai pe larg îl expusesem în teza noastră de doctorat, *»Organizarea serviciului administrativ ales şi numit«*, Iaşi, 1918. Azi în bună parte ideea noastră a prins, rămâne numai ca ea să fie aplicată în întregul ei.

* * *

Nu putem termină acest lung capitol al proiectului nostru de reorganizarea puterii executive, fără a nu rezumă în câteva puncte avantagiile sistemului pe care-l propunem, şi anume:

1. Redăm justiţiei plenitudinea atribuţiunilor sale judecătoreşti, aşa cum vreă constituţia noastră de origine şi concepţie engleză; şi suprimăm toate autorităţile speciale cu atribuţiuni de contencios administrativ.

2. Se înlătură utilizarea membrilor puterii judecătoreşti şi a puterii legiuitoare în exerciţiul puterii executive.

3. Li se redă funcţionarilor permanenţi de deciziune ai puterii executive dreptul integral de conducere şi deciziune, readucându-se vieaţa serviciilor publice în interiorul şi în organizarea lor stabilă şi înlăturându-se acţiunea de dezorganizarea serviciilor prin sistemul centrifug al consiliilor şi comisiunilor conduse de membri cari nu fac parte din personalul lor de carieră.

4. Se înlătură sistemul nefast al consiliilor pompoase şi grandilocvente, formate din membri iresponsabili, cari dau totuş deciziuni judecătoreşti şi avize conforme, redând astfel cetăţenilor dreptul lor constituţional de control asupra tuturor celor cari exercită o parte cât de mică sau oricât de mare a puterii executive; şi se înlătură în special participarea a simpli particulari la exerciţiul puterii executive.

www.digibuc.ro

5. Se unifică şi se simplifică organizarea şi funcţionarea ministerelor, extrem de amplificată prin consiliile şi comisiunile actuale, realizându-se şi o mare economie prin înlocuirea lor (ca organe special salariate), cu obligaţiunea legală de serviciu de colaborare, impusă tuturor funcţionarilor publici.

6. Se sistematizează activitatea de studii prin înfiinţarea a câte unui singur oficiu de studiu pentru fiecare minister, format din membri funcţionari publici, selecţionaţi după superioare criterii ştiinţifice, fără a stingheri totuş libertatea de concepţie politică a miniştrilor şi guvernelor.

7. Se aplică tot ce e practic şi folositor din prea mult lăudatele sisteme administrative Taylor şi Fayole, prin aceea că se stimulează iniţiativa şi toate ambiţiunile frumoase ale tuturor funcţionarilor publici, cari, adunaţi în comitete şi comisiuni, vor puteà contribui, prin chiar obligaţiunea lor de serviciu, cu experienţa şi studiile lor la îmbunătăţirea şi progresul administraţiei publice, ajutând enorm prin această colaborare sistematică activitatea oficiilor de studii din centralele ministerelor şi făcând din ele adevărate centre de cercetare experimentală a nevoilor claselor sociale, în raport cu organizarea şi funcţionarea serviciilor publice.

8. In fine, se stabileşte în mod spontan o permanentă colaborare între activitatea Statului şi vieaţa comunală şi judeţeană realizându-se, prin respectul autonomiilor locale, cea mai armonioasă centralizare administrativă.

www.digibuc.ro

STUDIILE ADMINISTRATIVE ALE AUTORULUI

1. *Organizarea serviciului administrativ ales şi numit.* Iaşi, 1918.

2. *Organizarea învăţământului administrativ superior.* Iaşi, 1918; *a)* extras din revista *Renaşterea Română; b)* Chişinău, 1924, extras din revista *România Administrativă; c)* în *Revista Administrativă* anul VII, No. 4, 1928.

3. *Probleme administrative.* Chişinău, 1924.

4. *Organizarea generală a administraţiei centrale,* în 5 numere din vol. VI al revistei *România Administrativă.* Chişinău, 1925.

5. *Curs de drept administrativ român,* litografiat şi scris la maşină, în 760 pagini. Curs predat la Universitatea din Cernăuţi ; Cernăuţi, 1925.

6. *Noua organizare administrativă în lumina celor 4 sisteme înlocuite,* în revista *România Administrativă,* vol. VII, No. 10, 11, 12; Chişinău, 1926.

7. *Bibliografia dreptului adminstrativ român,* extras din revista *România Administrativă;* Chişinău, 1926.

8. *Echivalarea funcţiunilor publice şi armonizarea salariilor,* studiu critic al legii din 1927 şi un proiect propriu. Iaşi, 1927.

9. *Curs elementar de drept administrativ român,* aprobat de Ministerul Instrucţiunii Publice. Editura Socec, Bucureşti, 1927.

10. *Concepţia asupra dreptului şi ştiinţei administrative în legislaţie şi doctrină.* Chişinău, 1927.

11. *Administraţii intermediare între Stat şi comună,* în *Revista Critică,* 1927.

STUDIU DE DREPT CONSTITUŢIONAL

12. *Consiliul Legislativ.* Bucureşti, 1928, extras din *Curierul Judiciar.*

Preţul 30 lei.

www.digibuc.ro